This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

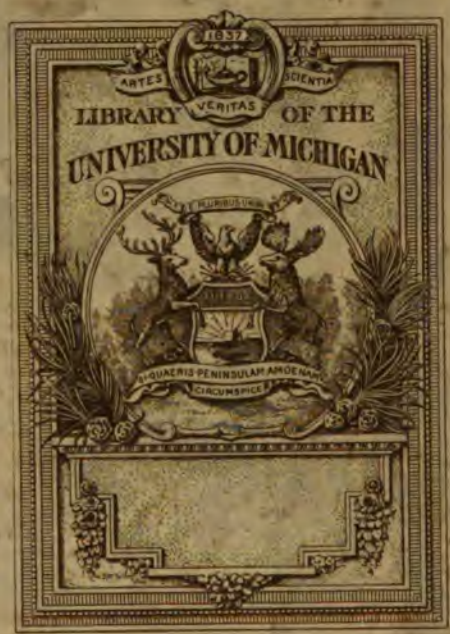
+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

HJ
181
.P62
1900

TRATADO

DE

HACIENDA PÚBLICA

Y

EXAMEN DE LA ESPAÑOLA

II

OTRAS OBRAS DEL MISMO AUTOR

Vocabulario de la Economía.—Tercera edición, 1900.

Estudios económicos.—1889.

El movimiento cooperativo.—1890.

Ideas y noticias económicas de El Quijote. —Opúsculo, 1874.

Tratado elemental de Estadística.—Segunda edición, 1897.

Principios elementales de la ciencia económica.—Publicados tres cuadernos.

TRATADO

DE

HACIENDA PÚBLICA

Y

EXAMEN DE LA ESPAÑOLA

POR

JOSÉ PIERNAS Y HURTADO

Catedrático de la Universidad Central.

QUINTA EDICIÓN

REFUNDIDA NUEVAMENTE

TOMO II

MADRID

LIBRERÍA DE D. VICTORIANO SUÁREZ

Preciados, 48.

1901

PROPIEDAD DEL AUTOR

Hijos de M. G. Hernández, Libertad, 16 dup.º

PARTE ESPECIAL

EXAMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

SECCION PRIMERA

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

I

Preliminares.

El objeto que vamos á estudiar es el mismo que en la *Parte general* hemos considerado, aunque en relación distinta, y el camino que emprendemos será, por consiguiente, paralelo al que ya tenemos recorrido. Examinábamos allí las condiciones fundamentales de la vida económica de los Estados; tratamos de conocer ahora las instituciones financieras del Estado español, y claro es que el asunto ha de ofrecer los mismos términos esenciales, porque toda Hacienda pública representa un *fin económico*, influído en cada caso por las circunstancias que determinan la individualidad del sujeto que le cumple, *ciertos medios materiales*, cuya naturaleza dependerá también en sus accidentes de los motivos locales, y una *organización* adecuada á la índole de esos términos, y que tenga por misión relacionarlos.

300087

Pero nuestra investigación, si ha de darnos un cabal conocimiento de la Hacienda española, no puede limitarse á las instituciones actuales de esta clase, sino que debe alcanzar á los hechos del pasado, considerándolos en sí mismos, y como precedente y en muchos casos origen de los que ahora presenciamos. De aquí la necesidad de esta *Introducción histórica*, cuyas enseñanzas nos darán una preparación y una clave que, al igual de los principios, han de servirnos para formar con acierto el juicio de lo vigente.

No decae en verdad, y antes bien aumenta, el interés de la Historia cuando se aplica á los hechos económicos, porque respecto de ellos la evolución es más tranquila que en los del orden político, y se ve más claramente la relación de causa á efecto que los liga. Por otra parte, la ciencia económica ha venido ya muy tarde, y no han sido los principios, sino las necesidades y las circunstancias, las que han dictado las instituciones financieras. El empirismo que domina en esa esfera da una gran fuerza á los impulsos de la tradición, y un valor considerable á los hechos, que frecuentemente no tienen más explicación ni fundamento que las exigencias de la práctica.

Nuestro objeto no requiere, sin embargo, que descendamos á muchos pormenores, que entonces la tarea sería inacabable, y bastará una sucinta reseña de las principales vicisitudes que ofrece la historia de nuestra patria, con la indicación de su trascendencia y efectos económicos, para que logremos tener idea de las causas generales que han obrado sobre nuestra Hacienda nacional, de los caracteres que ha revestido y de la fisonomía que presenta en épocas anteriores. Nos proponemos hacer únicamente una ligera historia externa, que tendrá su desarrollo luego que nos veamos en el caso de buscar los antecedentes y de marcar las transformaciones que haya experimentado cada una de las instituciones actuales que vayamos estudiando. Hartas dificultades habremos de vencer, aun reduciendo nuestras pretensiones á límites tan estrechos, porque la materia es

complicadísima, además de ser muy vasta, y los datos de que disponemos para tratarla son oscuros é incompletos.

La primera cuestión que nos sale al paso es la de dividir nuestra historia en períodos que se acomoden al propósito con que hemos de examinarla, y este asunto le decidiremos partiendo de la distinción corriente de las tres edades, *Antigua*, *Media* y *Moderna*, y haciendo en cada una de ellas las subdivisiones á que den lugar los cambios políticos y las reformas que alteren en sus bases la Hacienda pública.

La *Edad Antigua* no puede comprender más que un período, el de la *dominación romana*, porque antes de ella no existen para nosotros ni la unidad política, ni la verdadera historia. Los pueblos, como los individuos, viven sus primeros días sin tener conciencia de ellos. La historia no comienza para las naciones hasta que su cultura alcanza cierto grado de desarrollo, al modo que la reflexión no llega para el hombre hasta mucho después del nacimiento. Por eso todo son fábulas, conjeturas é imaginaciones en lo que se refiere al origen y á un período considerable de la existencia de los pueblos. Respecto de nuestra España, las noticias relativas á los primeros pobladores no van más allá de los iberos, y todavía no han logrado los eruditos ponerse de acuerdo acerca de la procedencia de tales gentes, pues mientras unos los hacen venir á la Península desde el Cáucaso, otros afirman [1] que no tienen relación alguna con los habitantes del Asia. Los celtas llegan después á disputar á los iberos la posesión de nuestro suelo, y parece que, uniéndose ambas razas en algunas comarcas del centro del territorio, engendraron la familia mixta de los celtíberos. De esos pueblos se sabe únicamente que estaban divididos en númerosas tribus; en la ciudad se detenía la organización política de aquella edad; más amplia que ella sólo se encuentra la federación de ciudades, ni muy extensa, ni muy consistente... el sentimiento de la unidad nacional era des-

---

1 D'Arbois.—*Les premiers habitants de l'Europe.*

conocido de los celto-iberos, más aún, les era repulsivo [1]. Algunas de aquellas tribus, como la de los turdetanos, fueron pacíficas é ilustradas; pero la mayor parte de ellas eran de rudas costumbres, de civilización muy escasa y de aficiones guerreras. En una fecha desconocida, puesto que los cálculos varían tanto que unos la fijan en el siglo XVI y otros en el siglo XI antes de la Era Cristiana, los hábiles fenicios arriban á las costas de Andalucía, son bien recibidos en ellas, y establecen numerosas colonias y un extenso comercio con los naturales del país, penetrando por el río Guadalquivir hasta el centro de la Península en busca de las minas y de los ricos productos de la agricultura; posterior y sucesivamente, á contar, según lo que parece más probable, desde el siglo VII antes de Jesucristo, llegan á nuestras playas de Levante los griegos de Rodas, de Zante y de Focea, y fundan, no sin alguna resistencia de los indígenas, ciudades y factorías, que llevan su acción al interior del país, valiéndose del río Ebro; pero tanto los fenicios como los griegos, aunque ejercieron—los primeros especialmente—una larga y considerable influencia sobre la civilización y los hábitos de los españoles, se contentaron con dar á sus establecimientos y relaciones en nuestra patria un carácter exclusivamente mercantil, no fueron dueños más que de las poblaciones creadas por ellos, y no llegaron á constituir aquí verdaderos Estados políticos. Tal vez porque los fenicios intentaron hacerse dominadores y soberanos, ó porque extremaron la satisfacción de su codicia, dieron lugar á una formidable sublevación de los españoles, que, destruyendo una por una las fundaciones de aquéllos, les obligaron á refugiarse en Cádiz y les pusieron apretado cerco. Los cartagineses, á quienes los sitiados llamaron en su auxilio, vienen á combatir á los españoles; pero acomodándose luego con ellos, se volvieron contra los que les encomendaran su defensa, y se apoderaron de Cádiz á viva fuerza, consumando así

[1] Pérez Pujol.—*Instituciones sociales de la España goda.*

la expulsión de los fenicios. Desde fines del siglo VI, en que envía la primera expedición, hasta el siglo III, anterior á la Era Cristiana, Cartago no hace más que sustituir con las suyas las colonias que habían tenido los fenicios, y explotar nuestro suelo, sobre todo por el laboreo de las minas y la amistad de los españoles, sirviéndose de ellos como auxiliares en sus empresas y nervio de sus ejércitos; pero en el año 236 antes de Jesucristo, el Senado de aquella república decretó la conquista de España, y los cartagineses, ora venciendo en rudas peleas, ora entablando alianzas con los naturales, logran enseñorearse rápidamente de la mayor parte de la Península. Así como los fenicios habían llamado á los cartagineses, las colonias griegas, amenazadas por éstos, demandaron la protección de su aliada Roma, y el heroico sacrificio de Sagunto dió motivo para la venida de los romanos á España y para la segunda guerra púnica, que concluye en nuestra patria con la expulsión de los cartagineses, ocurrida en el año 206 antes de Jesucristo. Durante el breve y agitadísimo período de poco más de treinta años que alcanzó la dominación cartaginesa, España hubo de sufrir muy duro trato y grandes exacciones, porque Cartago tomaba entonces como señora, con un rigor y una violencia extremados, los hombres y los recursos que antes había sacado de nuestro suelo á título de amiga y aliada: impúsose á los españoles el trabajo en las minas y el servicio militar, y se los agravó con crecidísimos tributos exigidos de un modo inexorable; mas aparte de esta idea acerca de la cruel avaricia con que los cartagineses maltrataron á nuestro país, no se conservan otras noticias relativas á su administración, y todo hace creer, porque ni el tiempo ni las circunstancias dieron ocasión para otra cosa, que su gobierno no se acomodó á un sistema y á una organización regularmente establecidos. En cambio, los romanos imperan sobre España durante siete siglos, y la someten á un régimen financiero cuyo estudio debe formar el primer capítulo en la historia de nuestra Hacienda pública.

La *Edad Media* se divide naturalmente para nuestro objeto en dos períodos: uno el que corresponde á la *Monarquía visigótica*, y otro el de la *Reconquista*, en el cual habremos de considerar la vida económica de los Estados cristianos y las instituciones financieras que los árabes mantienen en nuestro suelo.

El reinado de *los Católicos* Fernando é Isabel, en que la nacionalidad española se constituye de una manera definitiva, marca con tanta claridad la transición de la Edad Media á la Moderna, es una época de tanta grandeza en el orden político, en lo administrativo y económico, que merece y hemos de hacer con él capítulo separado.

El resto de la *Edad Moderna* le dividiremos en periodos, de esta suerte: primero, el de la *Dinastía austriaca*, cuyas miras políticas y modos de gobierno influyen hondamente en nuestra Hacienda; después, el de la *Casa de Borbón hasta las Cortes de Cádiz*, que inauguran el sistema constitucional; luego, desde esta fecha hasta 1845, en que se plantea, con el llamado *sistema tributario* de D. Alejandro Mon, una verdadera reforma financiera; y por último, desde el año de 1845 hasta el de 1875, época de la actual *Restauración de la monarquía borbónica*. Los hechos posteriores entran ya en el examen de lo vigente.

Resultan, pues, de este método los siguientes períodos para la historia de la Hacienda pública española:

I. *Dominación romana.*

II. *Monarquía visigótica.*

III. *Reconquista.*—Hacienda de Castilla y Aragón, é instituciones financieras de los árabes en España.

IV. *Gobierno de los Reyes Católicos.*

V. *Dinastía austriaca.*

VI. *Casa de Borbón hasta la guerra de la Independencia.*

VII. *Desde las Cortes de Cádiz hasta 1845.*

VIII. *Desde el sistema tributario de D. Alejandro Mon hasta 1875.*

En cada uno de esos períodos consignaremos los sucesos de mayor importancia, aquellos que le caracterizan políticamente; la situación general económica del país, la naturaleza y cuantía de los gastos públicos, los recursos económicos del Estado, rentas, impuestos, arbitrios, etc.; la condición del crédito y de la deuda nacionales, y lo capital que concierna á la administración financiera; todo ello con la concisión y dentro de los límites que antes hemos señalado.

II

La Hacienda bajo la dominación romana.

Muy perezosos anduvieron los romanos para aceptar el reto que desde nuestra Península les dirigía Cartago; pero al fin se presentan en España (218 antes de J. C.) como vengadores de la inmortal Sagunto y con el propósito de llevar á cabo la conquista del país. Doce años se prolongó la sangrienta y accidentadísima lucha con que cartagineses y romanos, auxiliados unos y otros por los naturales, devastaron nuestro suelo; mas apenas concluída aquella guerra con el triunfo de la república latina, comienza una serie de levantamientos y de heroicas protestas de los españoles contra la dominación romana, que con ligeras treguas se suceden por espacio de más de dos siglos, llegando hasta los primeros días del Imperio. Los nombres de Viriato y de Sertorio, la gloria de Numancia y los enormes sacrificios que tuvieron que hacer los invasores para alcanzar la victoria dan elocuente testimonio del admirable tesón y fiero arrojo con que nuestra patria, quebrantada en combates anteriores y viendo divididos á sus hijos, supo defender la independencia y contestar á la rapacidad y al mal trato de los pretores romanos. España sucumbe al fin; todavía se levanta instigada por los hijos de Pompeyo; pero aquella sublevación termina con el triunfo de César en la terrible batalla de Munda; todavía

los cántabros y astures por dos veces desafían el poder de Augusto y le obligan á batirlos personalmente; mas éstos son ya los últimos gritos que á favor de la libertad se lanzan, y con el vencimiento de aquellos bravos montañeses (19 años antes de J. C.) nuestro país se somete y es agregado definitivamente al Imperio.

Rápidamente se asimila España á la civilización de los romanos y sigue, bajo el mando de los Emperadores, todas las vicistudes que ocasiona su gobierno. Atendida por Augusto, Vespasiano, Tito y Nerón, favorecida especialmente por Trajano y Adriano, nuestra patria tuvo tranquilidad y una administración regularizada con Antonino Pío y Marco Aurelio; sufrió la tiranía de los malos Césares, siendo víctima de mayores tropelías en los tiempos de Tiberio, Galba y Heliogábalo, y luego, envuelta en la ruina general, vino á ser presa de suevos, vándalos y alanos (409), que en medio de grandes horrores establecen su bárbaro dominio. Desde este momento la soberanía de Roma sobre España es puramente nominal, hasta que cesa por completo con la constitución de la monarquía gótica.

Durante el período de la república, el gobierno y las atenciones de los romanos en nuestra patria fueron casi exclusivamente militares. Declarada España *provincia*, es decir, un pueblo obligado á pagar tributo á Roma y sometido á la autoridad de sus magistrados, fué regida por un solo pretor hasta el año de 197 antes de J. C. [1], en que se hizo la separación de dos provincias, la *Citerior* ó *Tarraconense*, del nombre de su capital, que era Tarragona, y la *Ulterior* ó *Bética*, que tenía la capital en Cádiz. No era, sin embargo, igual la condición política de todos los españoles, porque los derechos de las localidades variaban según las circunstancias en que se hacía la fundación de los pueblos ó la conducta que éstos siguieron en la época

---

[1] Mommsen.—*Histoire romaine*, lib. III, cap. VII.—Cabanilles dice en su *Historia de España* que fué en el año 195 cuando se rearon las dos provincias, tomo 1, pág. 61.

de la conquista y en las guerras posteriores; había *colonias*, que gozaban de la misma consideración y tenían iguales derechos que la Metrópoli; *municipios*, que disfrutaban de libertades locales, se gobernaban por sí mismos y tenían opción á algunos de los derechos políticos de los romanos; *ciudades latinas*, que elegían también sus magistrados, tenían la obligación de dar y sostener contingentes militares y no pagaban ordinariamente otros tributos; *ciudades libres*, *aliadas* ó *confederadas*, que vivían con mucha independencia y guardaban la condición estipulada en su alianza con Roma, y, por último, *ciudades estipendiarias* ó del fuero común, pudiéramos decir, que se hallaban sometidas sin limitación alguna á las leyes, á los magistrados y al peso de los impuestos romanos. La unidad en el mundo antiguo era no más que de la soberanía, del poder político, pero no jurídica, ni menos administrativa, y la existencia local tuvo la energía que hacían necesaria las imperfecciones del Estado y el escaso desarrollo de la personalidad individual; Roma, la ciudad cabeza de aquella inmensa organización, era señora y reina de *ciudades*.

En cuanto á la situación económica de España desde la invasión de los romanos hasta los primeros días del Imperio, á pesar de las exageraciones con que ha solido alabarse, la densidad de su población, la abundancia de sus minas, la fertilidad y el esmerado cultivo de sus campos, el testimonio de los escritores antiguos, Estrabón y Tito Livio [1] entre ellos, que hablan de las tierras áridas é incultas de la España y de la fiera barbarie de sus pobladores, y la consideración, sobre todo, de que á las depredaciones cartaginesas siguieron más de doscientos años de continua guerra, de saqueos, despojos y enormes exacciones, nos inclinan á pensar que el estado de nuestra patria en aquel tiempo distaba mucho de la prosperidad y la riqueza. La

[1] El primero en su *Geographica*, lib. III, y el segundo en la *Historia romana*, lib. XLI, cap. IV.

vida civil era entonces muy escasa; las artes de la paz y la actividad económica sólo por excepción pudieron ejercitarse, y los españoles no contaban para defenderse de la miseria más que con la sobriedad que siempre les ha distinguido, y que más de una vez ha dado ocasión á que se los tenga por ricos.

Ahora bien, la Hacienda de la república era de organización sencilla, y su estado fué próspero de ordinario hasta los últimos tiempos. Roma *mandaba*, pero no *administraba* en sus vastas posesiones, y la ausencia de servicios generales reducía á un corto número las necesidades del Estado: los gastos militares, que en gran parte sufragaban los vencidos, y la construcción de las obras públicas, eran las únicas obligaciones de cuantía que gravaban al Tesoro, hasta que las reformas planteadas por Cayo Graco (desde el 153 al 121 antes de J. C.) reconocieron á todos los ciudadanos el derecho de recibir mensualmente unos ocho litros de trigo á un precio menor que la mitad del más bajo corriente en el mercado. Antes de esa época ya habían tenido lugar algunas distribuciones á vil precio de los granos enviados por las provincias; pero desde entonces el reparto ó servicio de la *Annona* se hizo permanente y llegó á ser tan oneroso que desquició la Hacienda romana, del mismo modo que ejerció una influencia desastrosa en las costumbres y en la vida pública. Los orígenes de ingresos eran pocos también; los dominios fiscales, los derechos de aduanas y de portazgo, los que pesaban sobre las manumisiones de esclavos y las sucesiones hereditarias, el monopolio de la sal, la acuñación de la moneda y las contribuciones de las provincias, son los recursos de alguna importancia que tenían carácter de ordinarios, y aun de ellos, los derechos de las sucesiones fueron expresamente abolidos ó cayeron en desuso, la venta de la sal y la fabricación de la moneda no daban producto líquido ó rendían poco, y las provincias, á excepción de Sicilia y el Asia, que proporcionaban grandes rentas, solían consumir la totalidad de sus productos, habiendo algunas, las de España

entre ellas, que, necesitando una fuerte guarnición, resultaban gravosas al Erario. Sólo en los casos de urgencia se exigía á los ciudadanos romanos el *tributum*, impuesto territorial que se cobraba á título de anticipo reintegrable [1], y en tales circunstancias se empleaban también como recursos extraordinarios la enajenación de los dominios, las reservas acumuladas en el Tesoro, las alteraciones en el valor de la moneda [2], los préstamos, ya de los abastecedores y contratistas del Estado, ya de los particulares, y los donativos de los ciudadanos, que fueron muy cuantiosos en los momentos de apuro. El Tesoro público de Roma, dice Mommsen, no era más que la caja militar de la federación de ciudades reunidas bajo el protectorado de la república, y así puede conciliarse el que, según el dicho de Plinio [3] y de Plutarco [4] los ingresos en numerario de la Hacienda romana no excedieran hacia el año 50 antes de J. C. de unos 40 millones de pesetas, y el que, sin embargo, Roma pudiera llevar á cabo grandes y muy costosas obras públicas y mantener constantemente una reserva metálica, en la que halló César una suma de 2.500 millones de pesetas.

La república observó al principio la máxima, luego abandonada, de que la soberanía política no debía ser motivo para un provecho económico, y por eso y por la sencillez de su Hacienda pública, que hemos bosquejado, el sistema financiero que los romanos establecieron en España no fué ni complicado ni muy gravoso.

Al hacer Roma la conquista de un país, cuidaba de adjudicar al Estado una buena porción de territorio, y al

---

[1] Dureau de la Malle dice, en su obra ya citada, que ese impuesto fué suprimido el año 169 antes de J. C., lib. IV, cap. VII.

[2] Parece, que por primera vez se hizo uso de ese triste arbitrio el año 901 antes de J. C., y que el procedimiento consistía entonces en hacer una moneda falsa por cada ocho de las que se acuñaban. Marquart.—*De l'organisation financière chez les romanis*, pág. 20.

[3] *Historia natural.*

[4] *Vida de Pompeyo.*

mismo tiempo los bienes que pertenecían á los antiguos dominadores que ella desalojaba; así era tan grande en todas partes la extensión del *ager publicus*, y así fué como los romanos se apoderaron en España de las minas que antes explotaban los cartagineses. Las tierras del dominio público, unas eran administradas por el fisco, *agri publici*, y otras cedidas á censo ó en arrendamiento, *agri vectigales;* el ingreso mayor que daban las primeras consistía en la *scriptura*, derecho exigido á los ganaderos por el aprovechamiento de los pastos, que recibió ese nombre de las relaciones ó escritos que debían presentar los dueños de los ganados, y se llamó también algunas veces *capitatio*, porque se pagaba á tanto por cabeza; los poseedores ó arrendatarios de los terrenos del Estado satisfacían en especie una décima parte de los frutos, *decuma*. Las minas daban pingües rendimientos, sobre todo desde el año 195 antes de J. C., en que Marco Catón, gobernando como cónsul, reorganizó este servicio [1]; las más importantes eran las de hierro y plata de la Tarraconense, las de plata de Cartagena y las de plomo y cinabrio de la Bética; las que pertenecían al Estado, unas eran explotadas directamente por los agentes del fisco y otras estaban arrendadas; las de dominio particular pagaban un impuesto, cuyos tipos nos son desconocidos [2].

En cuanto á impuestos directos de carácter general, los españoles sólo pagaron á la república el *vectigal certum* y la *vigesima* de los productos de la agricultura. El *vectigal certum* [3], que otros llaman *stipendium* ó *tributum*, cuya naturaleza no está bien determinada, parece que era una contribución territorial pagada en numerario, que se repar-

---

[1] Mommsen.—Obra citada, lib. III, cap. VII.

[2] Dureau de la Malle, lib. IV, cap. XVII.

[3] *Vectigal*, de *vehere*, es la denominación propia de los impuestos en especie, á los cuales acompañaba la obligación de conducir los frutos á un lugar determinado; pero luego aquel término se hace genérico y se aplica á los tributos en numerario y aun á las contribuciones indirectas.

tía á las ciudades en proporción al valor de la riqueza inmueble atribuída á cada una, y que ellas se encargaban de hacer efectiva. Ciertas provincias, como Sicilia y Cerdeña, enviaban á Roma, á título de impuesto, el *diezmo* [1] de los frutos de su suelo; mas España, aunque declarada también provincia *nutriz*, no satisfacía más que la *vigesima*. Algunos creen, sin embargo, que ese privilegio, concedido á nuestra patria por motivos políticos sin duda, en atención á su carácter independiente y belicoso, alcanzaba no más que á los granos, porque del vino, aceite y otros frutos debía entregar también la décima.

Las imposiciones indirectas en la época de que venimos hablando eran únicamente el *portorium* [2] ó derecho de aduana, más de una vez abolido, alterado frecuentemente y que no se normalizó hasta los tiempos de Augusto; los portazgos y pontazgos, que se cobraban en las vías romanas, y el monopolio de la sal, cuyo precio era muy módico.

Tales son, además del servicio militar y de la prestación de trabajo en las obras públicas—*munera*,—que exigían á las ciudades determinados contingentes, las cargas que la república hizo pesar sobre los españoles. Como se ve, no eran excesivas; pero es necesario tener en cuenta, para juzgar de la condición del país, que, hallándose todos los servicios públicos á cargo de las localidades, sus impuestos tenían que ser considerables; que el desorden y la inmoralidad de la administración romana, que luego apreciaremos, desnaturalizaban los tributos, hasta el punto de hacerlos onerosísimos, y, finalmente, que sobre esos gravámenes, á los cuales podríamos llamar fijos ó regulares, porque, en la ley al menos, tenían un límite marcado, los pueblos sufrían otras exacciones arbitrarias ó á discreción

[1] De aquí que el *decuma* tuviera dos acepciones: ésta que ahora indicamos y la que antes hemos referido del canon que pagaban los cultivadores de las tierras del Estado.

[2] Llamado así de *portus*, porque en su origen se estableció solamente sobre el comercio marítimo.

de los magistrados. El pretor ó procónsul tenía, en efecto, el derecho de que la provincia atendiese al mantenimiento é instalación de su persona y de su largo séquito [1], y la facultad además de requisar todas aquellas cosas que las necesidades de la administración ó del ejército hacían á su juicio indispensables. La fijación de los precios en esas ventas forzadas, los acantonamientos del ejército y el trasporte de los tributos en especie daban lugar á vejámenes enormes, eran otras tantas ocasiones que se ofrecían á los magistrados de las provincias para allegar y conducir á Roma fortunas dignas de príncipes. En vano la ley consideraba como una concusión el obsequio aceptado por los gobernadores y les prohibía las adquisiciones de todo género en sus provincias; el pretor no sólo tomaba, sino que exigía los *donativos*, y estas exacciones llegaron á tener el carácter de verdaderos impuestos [2]. Los pueblos sufrían además las extorsiones de los *legados libres*, es decir, de senadores ó romanos influyentes, que teniendo necesidad ó interés de ir á una provincia, obtenían con aquel título, sin cargo ni función alguna, los derechos, inmunidades y privilegios de los gobernadores efectivos [3]. Así se explica, de una parte, el que, como dice Mommsen, España costara á Roma, política y militarmente, más de lo que producía, y de otra, el que los españoles sintieran agudos padecimientos y exhalaran amargas quejas por la explotación á que estaban sometidos. No era Roma, no eran la ley ni el fisco los opresores: eran los romanos, eran los vicios de su administración y la conducta seguida por los magistrados de la república los que hacían gemir á las provincias.

Bajo el Imperio nuestra patria tuvo mayor tranquilidad que en los siglos anteriores: entonces fué cuando las producciones del suelo y las artes manufactureras adquirieron

---

[1] La contribución necesaria para esas prestaciones se llamó *ella;* pero el abuso introducido de estimarlas en dinero hizo que se denominase el impuesto *frumentum æstimatum.*

[2] Mommsen. – Obra citada, lib. IV, caps. X y XI.

[3] Dezobry.—*Rome au siècle d'Auguste.*

algún desarrollo y cierta prosperidad en ramos determinados; pero aquel aumento de riqueza y de cultura se vió pronto contrariado y anulado al cabo por las crecientes exigencias del fisco romano. En los últimos tiempos de la república, la exención de cargas concedida á los ciudadanos y á los colonos de las provincias, las distribuciones del *ager publicus*, hechas á virtud de las leyes agrarias, las inmoralidades y el desgobierno, mermaron considerablemente las rentas del Estado, y como, á la vez, las nuevas formas políticas, por el fausto y la corrupción de los emperadores, los gastos del ejército, mayores cada día, los sueldos que desde Augusto perciben los funcionarios civiles, la centralización administrativa y la multiplicación de la viciosa plebe hicieron crecer las necesidades públicas, la Hacienda de Roma pierde la sencillez primitiva, se complica porque los tributos aumentan desde luego y sin cesar en el número y en la cuota, y la situación del Tesoro público, agravándose de continuo, determina la ruina general, anuncia y precipita el desastre con que concluye la civilización del mundo antiguo.

César y Augusto se distinguen por sus medidas financieras. El primero, aunque elevó los impuestos de España, cuya disminución había propuesto y obtenido del Senado durante su pretura, reformó principalmente los gastos públicos y el sistema de administración; puso en vigor las disposiciones de la ley Clodia y otras anteriores que limitaban á los necesitados la distribución gratuita de los cereales, reduciendo sucoste á la mitad del que antes era, y libró al Tesoro de un gran número de intermediarios con la supresión del arriendo en los tributos directos. De este modo, dice Mommsen, César separó con el pie los parásitos de alta y baja estofa, que consumian al Estado, la aristocracia bancaria y el populacho de la gran ciudad. Augusto volvió á ampliar las distribuciones de granos, pero reforzó los ingresos con la creación de nuevos impuestos y la reforma ó la extensión de los antiguos; él puso gran empeño en concluir con la inmunidad que dis-

frutaban los ciudadanos romanos, y aunque no á una imposición general como hubiera deseado, les sometió al pago de la *cincuentena* sobre el precio en que se vendían los esclavos, derecho que más adelante se modificó y llegó á ser el doble, ó sea del 4 por 100; les impuso también la *centesima rerum venalium*, verdadera contribución de consumos, que recaía sobre todo género de transacciones, y que luego experimentó cambios considerables; la *vicesima libertatis* sobre el valor de los esclavos manumitidos, y, finalmente, restableció el gravamen sobre las sucesiones con la *vicesima hereditatum*, exigida á las herencias y legados de los que no eran parientes muy inmediatos, y que más tarde también se elevó hasta el 10 por 100, aunque por poco tiempo, pues fué otra vez reducida al tipo primitivo. En cuanto á las provincias, Augusto refundió los antiguos impuestos directos y las prestaciones de frutos en una imposición general, á la que dió por base el catastro y que ascendía al quinto ó sétimo de la renta calculada á las propiedades [1], y extendió los derechos de aduanas, que parece fueron entonces de la *cuadragesima* parte del valor de las mercancias, y se elevaron posteriormente á la *octava*.

A partir de las reformas hechas por Augusto, que significan una agravación general de las cargas públicas, éstas crecen de continuo; ya hemos indicado la subida que experimentan los impuestos creados por aquel emperador, y á ellos se va agregando sucesivamente un cúmulo tal de imposiciones, que ha podido decirse con razón que Roma no dejó nada que inventar á los hacendistas modernos, porque agotó todas las formas y sistemas posibles de gravar á la riqueza privada.

Consideraciones fiscales fueron quizás las que principalmente determinaron la concesión á todos los súbditos del Imperio de la cualidad de ciudadanos de Roma. En tanto que esta condicion eximía del pago de los tributos

---

[1] Colmeiro.—*Historia de la Economía política en España*.

se otorgó con dificultad y parsimonia; pero cuando sucedió lo contrario y hubo impuestos pagados únicamente por los que gozaban de la ciudadanía, hay motivo para sospechar que las instigaciones de la codicia influyeron en el ánimo de Caracalla al dictar aquella amplísima medida, que le permitía extender á las provincias las contribuciones sobre el precio de los esclavos, sobre las trans acciones y las herencias.

Sería muy prolijo, y tendría escaso interés, el hacer una enumeración de las modificaciones introducidas por los emperadores en la Hacienda de Roma, y faltan, además, los datos necesarios para un trabajo completo de esta clase. Diremos, pues, únicamente que el impuesto territorial, que era el más importante y la base de aquel sistema financiero, fué reformado por Diocleciano y Constantino, exigiéndose entonces por cuotas iguales aplicadas á extensiones de la propiedad, diversas en la medida necesaria para que su valor resultara ser el mismo; y de aquí el que se denominase *capitación* aquel tributo [1]. Ambos emperadores rectificaron el catastro, y el último de ellos estableció que ese documento estadístico sólo cada quince años pudiera alterarse, dando de este modo al impuesto una estabilidad incompatible con los movimientos de la propiedad y con las modificaciones consiguientes en la fortuna de los ciudadanos. El mismo Constantino creó una contribución que se llamó *lustratis collatio*, porque se exigía cada cinco años, y también *chrysargirum*, porque debía pagarse en oro ó plata: era un derecho de patentes ó impuesto de carácter industrial sobre el ejercicio de toda profesión mercantil ú ocupación lucrativa, dándose para exigirle una extensión considerable al término *mercatores* ó *negotiatores* [2]. Citaremos la *capitatio humana*, impuesta á los siervos y colonos que aparecían sin bienes en el catas-

---

[1] Cibrario.—*Economie politique du Moyen Age*, tomo II, lib. III, capítulo VI.

[2] V. Esquirou de Parieu.—*Traité des impôts*, tomo I, pág. 281.

tro, y la *capitatio animalium* sobre la ganadería, y renunciamos á la exposición de los numerosos tributos que, como la *gleba senatoria* y el *aurum coronarium*, regían en los últimos días del Imperio.

Pero los vicios y los excesos de la Hacienda romana fueron en todo tiempo mucho menores que el desorden y la inmoralidad con que era administrada. Durante la república, España estuvo gobernada por pretores que tenían á su lado un *cuestor*, especie de intendente militar, que percibía los tributos, surtía al ejército, llevaba la cuenta del botín, etc. El cargo de pretor, que solía conferirse á los que acababan de ejercer el consulado, era gratuito y duraba un solo año: basta tener en cuenta esas circunstancias para que pueda formarse idea de la conducta de aquellos magistrados, que en tan breve espacio de tiempo y sin tener retribución alguna, lograban acumular fortunas enormes que les aseguraban la impunidad de los atropellos cometidos para allegarlas, y servían luego de base á su influencia política. Los ciudadanos de Roma que se hallaban *en misión* y eran procónsules, pretores, prefectos, etc., recibían, para atender á los gastos que ocasionaran sus funciones, una cantidad denominada *vasarium*, de la que habían de rendir cuentas, y gozaban además el derecho de obtener gratuitamente de los pueblos alojamiento, mobiliario y cuanto fuera preciso para su subsistencia; en esta facultad, en la de hacer requisas á que antes hemos aludido, y en la recaudación de los tributos en especie á que abusivamente ponían precio, hallaban los pretores ocasiones y medios expeditos de esquilmar á las provincias, acudiendo con frecuencia, y cuando todo eso no les parecía bastante, á las más escandalosas y violentas exacciones [1]. Para disminuir algún tanto aquellos males, la ley Baebia estableció en el año 192 antes de J. C. que los pretores lo

---

[1] Cicerón, en sus oraciones contra Verres, ha descrito minuciosamente las malas artes con que los gobernadores sacrificaban á las provincias.

fuesen en España por dos años; pero esta medida se respetó pocas veces, porque los pretendientes instaban al Senado, y por regla general lograban la destitución y la vacante al cabo del primer año. El sistema adoptado para la administración de las rentas públicas favorecía los manejos de los pretores y dejaba á los pueblos sin defensa alguna; todos los negocios se hacían en Roma por intermediarios, y el Estado daba el ejemplo, abandonando á capitalistas y sociedades la ejecución de los servicios y la recaudación de los impuestos. De aquí el arrendamiento y la institución de los *publicanos*, cuyos odiosos hechos y abominables iniquidades llegaron á hacerse proverbiales. Los publicanos, así llamados de *publicum*, porque manejaban el dinero del Estado, se denominaban luego *decumani*, *portitores*, *scripturarí*, etc., según era el impuesto que tenían arrendado; adquirían por un tanto el derecho de cobrar los tributos y se entregaban á todo género de excesos y de crueldades, mediante la complicidad de los pretores, para forzar la ganancia. Á tal punto llegaron los abusos, y tan altas fueron las quejas de los españoles oprimidos brutalmente por los pretores Lúculo y Galba, que este último hubo de sufrir la acusación ante el Senado, y aunque le sobornó con sus riquezas y fué absuelto, la querella entablada contra él dió motivo á la ley propuesta por el tribuno Calpurnio Pisón, que daba á las ciudades sujetas ó aliadas de Roma el derecho de reclamar ante el Senado la devolución de las sumas que indebidamente les exigían los magistrados, y creaba una comisión encargada de entender en esas reclamaciones. Pero tal responsabilidad era ilusoria, porque los encargados de exigirla pertenecían, como los acusados, á la aristocracia gobernante, eran quizás culpables de las mismas faltas ó se disponían á cometerlas, y no sentían interés alguno por la condición de las provincias. La gestión del Senado, tenía todos los vicios de las administraciones colectivas, su fiscalización y su autoridad sobre los pretores era puramente nominal, y éstos no encontraban freno ni dique alguno que los contu-

viera. Todo se corrompe más y mas en los últimos días de la república, y la explotación de las provincias fué entonces tal, dice Mommsen, que la imaginación no puede concebirla [1].

Hemos señalado ya algunas de las mejoras que obtuvo la administración romana con el gobierno de los primeros emperadores. César, además de limitar el arriendo á los impuestos indirectos, mandó que se hiciera el censo en toda Italia al mismo tiempo que en Roma, y pensó sin duda extenderle á las provincias, como dió principio á la obra inmensa de la medición y el catastro de todo el Imperio, trabajo en que se invirtieron treinta y tres años.

Augusto se sirvió de aquel catastro, concluído ya en sus días, para trasformar los impuestos territoriales y aumentar el rendimiento de las provincias. Y tanto el uno como el otro de esos dos emperadores se mostraron celosos para evitar y corregir los desmanes de los magistrados. Rectificó Augusto las antiguas y desiguales demarcaciones que subsistían en España, y estableció en la Península tres provincias, Tarraconense, Bética y Lusitania; y luego, en la división que hizo de las provincias, denominando á unas *del emperador* ó *estipendiarias*, y á otras *tributarias* ó *del Senado*, la Bética fué adjudicada á éste, y las otras dos al príncipe. Los gobernadores del Senado siguen siéndolo uno ó dos años; los que nombra el emperador, *prefectos* ó *presidentes*, son ordinariamente prorrogados en sus funciones, y éste es un beneficio considerable para las provincias que le disfrutan. Separó también Augusto el tesoro imperial, *fiscus*, del que pertenecía al Senado, *erarium;* con el primero, que era una especie de caja militar, atendía el César al pago de las legiones, y en el segundo entraban los tributos de las provincias regidas por el Senado. Pero esas distinciones y la doble administración se atenúan á medida que disminuye la importancia del Senado, y acaban por desaparecer enteramente bajo el imperio de Constantino.

---

[1] Obra citada, lib. III, cap. XI, y lib. IV, cap XI.

Los datos de la estadística, el censo y el catastro, á que tan aficionados se mostraron siempre los romanos, pues, creáralo ó no Servio Tulio, es indudable que la institución del censo se remonta á los primeros tiempos de la gran ciudad, fueron desde la época de Augusto la norma á que se ajusta la fijación y el cobro de los impuestos, cada día más numerosos y vejatorios. En la administración de las provincias se hizo una reforma saludable, limitando las atribuciones de los magistrados y señalando un sueldo fijo á sus servicios, con lo cual se redujeron las facilidades y la ocasión para el fraude. Al lado de los gobernadores estaban los *procuratores*, encargados principalmente de velar por los intereses del fisco; venían luego los *censitores*, que frecuentemente acudían á medios violentos para hacer la investigación de la riqueza; los *perecuatores* ó inspectores, cuya misión era entender en los agravios alegados por los contribuyentes, y procurar la igualdad en el reparto de las cargas públicas; los *nuntiatores*, encargados de hacer las denuncias, y por último los agentes, auxiliares y subalternos, los *exactores*, los *arcarios* ó cajeros, los *comentatores*, que llevaban la contabilidad, los *tabularios*, que autorizaban los pagos y cobranzas, etc.

La nueva división del Imperio, que llevó á cabo Constantino, hizo de España una vicaría ó diócesis de la prefectura de las Galias. Los prefectos del pretorio tenían á sus órdenes los *vicarios* ó *procónsules*, que gobernaban las diócesis, y éstas se subdividían luego en provincias; la de España comprendía siete, seis españolas y una africana, dirigidas por magistrados que se denominaban *rectores* ó *presidentes*. Aquel emperador, que reformó los impuestos y centralizó la administracion, según hemos dicho antes, puso la dirección de la Hacienda pública á cargo de uno de los oficiales palatinos, el *comes sacrarum largitionum* ó conde de las liberalidades imperiales, bajo cuya dependencia estaban en las provincias los *procuratores*— recaudadores, —los *receptores*—cajeros,—los *tabularios*—interventores —y los *exactores* ó comisionados de apremio.

Mas como no era posible hallar una organización capaz de vencer las resistencias y dificultades que encontraban las enormes exacciones del Imperio, se acudió, para robustecer la acción administrativa, al expediente de encomendar á los curiales la recaudación de los impuestos, haciéndoles responsables con sus bienes de las cuotas repartidas á cada pueblo. Eran los *curias* consejos municipales encargados del gobierno local de las ciudades; pero se hizo de ellas una clase en la que forzosamente entraban, y de la que ya no podían salir si no renunciaban á su propiedad, todos los que fueran dueños de venticinco yugadas de tierra. Las imperiosas disposiciones que hacían efectiva esa responsabilidad abrumadora convirtieron el cargo de curial, antes honorífico y estimado, en dura esclavitud, en una condición tristísima, incompatible con la libertad personal, la tranquilidad y la riqueza.

Los publicanos, bajo el gobierno de la república y el carácter fiscal atribuído á las curias por el Imperio, fueron los más crueles instrumentos de la opresión romana en nuestra patria. Esas dos instituciones y las rapiñas de los magistrados, que con los malos emperadores y en todo el período de la decadencia llegaron hasta el extremo, empobrecieron la Hacienda pública, destruyeron la población, hicieron generales la ruina y la miseria y debilitaron á Roma, en cuya caída tanto influyeron los motivos de índole económica como las causas morales y las del orden político.

III

La Hacienda de los godos.

El Cristianismo no cupo en el Imperio romano, que, grande físicamente, era sin embargo muy pequeño bajo el aspecto moral, y aquella idea hizo saltar los moldes de la civilización antigua. La grandiosa doctrina, cuyos purísimos resplandores alumbraron la agonía de Roma, atrajo á los pueblos del Norte, rudos sí, pero viriles y dignos por la pureza de sus costumbres de llevar á cabo la transformación que reclamaba el mundo. Á mediados del siglo III de nuestra era empieza la irrupción de las innumerables tribus germanas, que desde entonces avanzan sin cesar sobre el Imperio, hasta que sus oleadas se desbordan, y arrollando todo cuanto hallan al paso, inundan por completo el Occidente. Los visigodos, que forman la vanguardia de aquellas gentes, por dos veces asedian á Roma, se apoderan de ella al cabo, y luego, *motu proprio* ó por instigación de Honorio, que deseaba librarse de tan incómodos huéspedes, descienden á las Galias, como auxiliares del Imperio, franquean los Pirineos al mando de Ataulfo (414) y comienzan á establecerse en España. Nuestro suelo era presa entonces de una avalancha de gentes bárbaras, que el año 409 cae desde el Pirineo, y la guerra, la peste y el hambre habían desencadenado al mismo tiempo sus furo-

res [1]; mas al cabo de larga y revuelta lucha que sostienen entre sí suevos, alanos, vándalos, godos y romanos, y á poco de mediar el siglo V, Eurico, rota ya toda subordinación al Imperio, es dueño independiente y señor de las Galias y de España. Reducida algo después á la Península, la monarquía gótica se desarrolla y afianza en ella, llegando á su apogeo en los reinados de Leovigildo y Recaredo, para decaer rápidamente desde Ervigio y sucumbir con escasa resistencia bajo el alfanje de los musulmanes.

Eran, sin duda, los visigodos los menos bárbaros de entre los invasores germanos, y la aspereza de su condición se mitigó además bastante por el largo trato que mantuvieron con los romanos antes de venir á nuestra patria. Los rasgos más salientes de su carácter son: el sentimiento individual, de que es prueba y efecto la monarquía electiva que los rige, la sencillez de costumbres y las aficiones guerreras, que mantienen por mucho tiempo como única la organización militar. Esas cualidades, sin embargo, se modifican poco á poco; el principio hereditario pugna por regular la sucesión á la corona, y á veces decide en ella; la cultura latina templa el ardor belicoso de los conquistadores, y los godos se reducen á la vida civil, crean instituciones políticas, trabajan con los hispano-romanos en las artes de la paz y se aficionan á las comodidades de la civilización, á la molicie y al fausto. Hay que distinguir, por consiguiente, dos períodos en la existencia de la monarquía gótica: el uno de separación entre vencedores y vencidos, mantenida por la diversidad de creencias religiosas y de condición social, por leyes especiales ó de razas y por la prohibición de los matrimonios entre godos y españoles; el otro de unidad y fusión de entrambos pueblos, que se enlazan en la comunión católica, viven bajo una misma ley y se comunican libremente. Pero esa obra de unión, empezada por Leovigildo y Recaredo, no llegó á consumarse enteramente; los varios elementos que se agitaban

---

[1] **Pérez Pujol. - Obra citada.**

en el seno de la España goda no se amalgamaron nunca por completo, y así se explica la debilidad de aquella monarquía, arrollada al primer empuje de la irrupción sarracena, que se vió favorecida con el auxilio de los judíos y de insensato modo por los secuaces de Witiza, es decir, por una buena parte de los mismos conquistados.

Desde el punto de vista económico y en la vida de la Hacienda, márcanse también los dos períodos que dejamos señalados. Los días de la invasión fueron de exterminio y de espantosa ruina; la matanza, el saqueo y el incendio á que se entregaron los vándalos y sus no menos feroces compañeros, y las guerras, sublevaciones y antagonismos que durante un siglo se suscitan en aquella confusion de gentes hasta el definitivo asiento de la dominación de los godos, hubieron de causar horribles huecos en la población y enorme baja y destrozo en la riqueza de campos y ciudades. Los godos se adjudicaron la propiedad de las dos terceras partes de las tierras, dejando el resto á los españoles [1], y esta división del suelo, que trastornó los cultivos establecidos, dió lugar además al grave daño para la agricultura de que muchas de las propiedades godas fueran entregadas á manos de los esclavos y los siervos. Las limitaciones puestas al tráfico para mantener esa división é impedir que pasaran á los godos las tierras asignadas á los romanos y viceversa, eran un nuevo obstáculo para el aprovechamiento del suelo, y luego, cuando en el movimiento hacia la unidad tal especie de amortización desaparece, se inicia otra mucho más formidable y desastrosa, con la prohibición de enajenar los bienes propios de las iglesias y monasterios y aquellos que tenían la condición de *solariegos*. Juntáronse á tan graves inconvenientes las desigualdades tributarias; más á pesar de todo ello,

[1] Es de advertir, sin embargo, que ese reparto de las propiedades no fué general y sólo se hizo en una parte de nuestro territorio, porque los godos, reducidos en número, no ocuparon todos los pueblos, ni vivieron dispersos, sino concentrados en comarcas determinadas.

cuando hubo cesado la lucha de las invasiones, los godos se aplicaron, como ya hemos dicho, á las labores productivas, se dictaron leyes encaminadas á proteger á los labradores y ganaderos y la agricultura floreció restaurándose y aun mejorando el estado en que se hallaba bajo la dominación romana. La industria y el comercio se desenvuelven también y contribuyen á la relativa prosperidad de que gozó en sus últimos momentos la España visigótica.

Mientras que la jerarquía militar fué el único principio de gobierno reconocido entre los godos, y los servicios de la administración pública no existieron, podemos decir que no hubo régimen económico ni verdadera Hacienda del Estado, hallándose las atenciones de la vida social á cargo de los municipios y curias romanas, respetadas por los invasores. Más tarde, cuando la organización civil comienza, y á partir, sobre todo, de Leovigildo, que reorganiza ó extiende el oficio ó Consejo palatino y hace la división territorial en provincias, los gastos públicos se determinan y se organizan las rentas reales. Las atenciones económicas del Estado consistían entonces en el mantenimiento del monarca y de la corte, cada día más cara y ostentosa, en la retribución de los jueces, en algunas aunque muy pocas obras públicas y en las continuas ofrendas con que Recaredo y sus sucesores protegieron las iglesias y fundaciones católicas.

Escasas y contradictorias son las noticias que se nos ofrecen acerca de los recursos del Estado en la monarquía gótica. Sin embargo, los muy autorizados y recientes estudios hechos acerca de ese período de nuestra historia nos ponen en el caso de rectificar lo dicho en las anteriores ediciones de nuestro libro. La cuestión que aquí se plantea consiste en resolver, si la invasión destruyó la organización administrativa establecida por los romanos en España, ó si, al contrario, como dice Pérez Pujol, «los jefes bárbaros deslumbrados por la civilización romana se propusieron asimilarse sus instituciones más bien que de-

rrocarlas». Es indudable que el violentísimo trastorno ocasionado por las sucesivas irrupciones de las tribus del Norte hubo de producir una verdadera anarquía; mas debe también pensarse que, luego de pasada aquella fiera tormenta, cuando prevaleció la dominación de los godos, éstos, faltos de instituciones administrativas y de capacidad para crearlas, tuvieron que dedicarse á restaurar la organización romana. En materia de tributos es precisamente donde más difíciles eran y menos se conciben las innovaciones.

Los conquistadores allegaron un gran botín al realizar la invasión y las frecuentes luchas que después sostienen conservan la importancia de este modo de adquirir. El rey percibía un lote de las presas hechas al enemigo, y al hacerse la distribución del suelo obtuvo una porción de tierras, que eran unas cultivadas por esclavos y entregadas otras á colonos libres. Aparte de este dominio fiscal ó patrimonio de la corona, el monarca tenía derecho, estando en viaje, á que los pueblos comprendidos en el itinerario ó inmediatos á él le facilitasen las vituallas *(conducho)* [1] y medios de transporte *(angarias)* necesarios para su persona y acompañamiento. Esta carga del conducho y las angarias ó bagajes, que se pagaba también á las fuerzas militares, llegó á ser muy onerosa y origen de muchas cuestiones, por la continua movilidad de los reyes en aquel tiempo y por los abusos á que se presta tal género de exacciones.

En materia de impuestos personales, está averiguado que existieron con las vicisitudes propias de la época: el *servicio militar*, circunscrito primeramente á los godos y extendido luego á todos los españoles, y el *trabajo en las obras públicas*, carga que, al contrario, pasa desde los hispano-romanos á los godos.

Y en cuanto á los impuestos reales, siguieron cobrán-

---

[1] *Conducho*, quiere decir *lo acostumbrado*. Tenía, pues, alguna limitación este tributo.

dose, dice Pérez Pujol, la capitación sobre las personas, la contribución territorial *(capitatio terrena)* y siguieron también el impuesto sobre las ventas y los demás indirectos. Hablan algunos de los *censos prediales* como de una contribución territorial, nueva en aquellos tiempos, sin expresar el tipo ni las condiciones de ese tributo [1]; mas tal vez los censos prediales, á semejanza del *decuma* romano, designaban dos ingresos diferentes en el erario público, uno la venta satisfecha por los cultivadores de los dominios fiscales, y otro, que era, según cree también Colmeiro [2], la continuación de los *debita vectigalia*, el impuesto exigido á las tierras de los vencidos. Es indudable que unos y otros censos se cobraron en especie y es del mismo modo lógico suponer que, cuando se mezclaron las familias y bienes de godos y romanos, las propiedades conservarían su cualidad primitiva, siendo inmunes ó tributarias independientemente de la condición del dueño. Esta circunstancia pudo dar origen á la denominación de censos prediales, porque hacía del impuesto una carga verdaderamente real, un canon establecido sobre fincas determinadas, las que en el reparto del suelo se asignaron á los españoles.

Los godos hicieron víctimas á los judíos de leyes y tributos especiales; pagaban éstos un impuesto de capitación y aun es de presumir que sufrirían otras gabelas si atendemos á lo mísero de su condición, y sobre todo á las palabras con que Egica, en su mensaje al Concilio XVI de Toledo, ofrece al judío que se convierta «que se le eximi»rá de todo yugo de *los tributos*, que antes, mientras se»guían en el error, acostumbró pagar á los tesoros públi»cos, y lo que él debía contribuir se repartirá entre los »demás incrédulos...» Medio ingenioso, por cierto, de castigar á los unos y premiar á los otros sin quebranto para el fisco.

La confiscación de bienes, aplicada frecuentemente, y las

---

[1] Gallardo.—*Origen de las ventas*, tomo I, pág. 6.

[2] Obra citada, tomo I, pág 154.

multas, base del sistema penal de los germanos, que sólo para un corto número de delitos hicieron uso de los castigos corporales, eran también para la Hacienda un recurso de alguna cuantía.

Sin embargo, el total rendimiento de los ingresos indicados debió ser muy exíguo y parece desde luego insuficiente comparado con los gastos considerables que hicieron los monarcas desde Leovigildo; el patrimonio del rey, mermado por continuas liberalidades y administrado por manos mercenarias, no daría de sí gran cosa; los impuestos sobre los judíos, vejados por duras persecuciones, y las penas pecuniarias, tampoco pudieron ser muy productivos; la contribución territorial, aun suponiendo que se elevó al último límite, poco podía rendir, si admitimos que estuvo reducida á una parte del suelo cultivado, y en cuanto á la capitación y los impuestos indirectos, que tan difícilmente se recaudan, tendrían que resentirse de la falta de instituciones administrativas.

Sin duda la Hacienda gótica, muy sencilla al principio, fué luego complicándose y llegó á intentar el completo restablecimiento de aquella odiosa fiscalidad romana de los últimos días del Imperio. Confirman este aserto algunos datos que tenemos acerca del malestar de los pueblos y de la penuria de los gobiernos: los reyes godos se vieron frecuentemente en el caso de condonar los *tributos atrasados*, y consta que otorgaron perdones de esta clase Recaredo, Ervigio y Witiza; sábese también que en tiempo de Recesvinto estalló una insurrección formidable, capitaneada por un noble llamado Froya, que alegaba como el principal agravio de los pueblos la extremada vejación de los impuestos [1], y es, por último, un hecho muy elocuente el que desde Chindasvinto se repitieran las adulteraciones de la moneda, que Alarico había inaugurado en nuestra patria [2].

---

[1] Lafuente. - *Historia general de España*, part. 1.ª, lib. IV, capítulos V y VII.

[2] Pérez Pujol.—Obra citada, tomo IV, págs. 473 y 484.

La organización administrativa de los godos, informe e incompleta, no podía presentar constituído aparte el ramo de la Hacienda pública. La separación entre los bienes personales del rey y los propios del Estado, que ya inició Leovigildo, no se marca hasta que Recesvinto dijo, ante el Concilio VIII de Toledo, con la crudeza propia de tales días, que era necesario poner límite á los abusos de los príncipes, que han estado *muy cobdiciosos de robar al pueblo en los tiempos que son pasados, et de acrecentar el suo tesoro* [1], y estatuyó que las riquezas ganadas por los reyes, como tales, en virtud de su poder, perteneciesen de allí en adelante al reino, y *fincasen* en él, no pasando á ser herencia de los hijos del monarca. De aquí la distinción entre el *comes patrimonii*, intendente de la casa real, y el *comes thesaurorum*, especie de secretario ó ministro de la Hacienda pública, que figuraban en la corte ó *curia*. Aparte de esto, el rey disponía sin limitación alguna de los recursos del Tesoro, y los Concilios de Toledo no abordaron ninguna cuestión importante en materias financieras.

Leovigildo dividió la Península en ocho ducados y setenta y cinco *condados;* cada uno de aquéllos formaba una provincia, y éstos eran ciudades episcopales ó cabezas de partido. Ervigio, al confirmar el canon III del Concilio XIII, sobre condonación de impuestos atrasados, habla por dos veces de los duques, condes, tiufados, numerarios y villicos, como de personas encargadas de la recaudación de los tributos y que administraban la Hacienda pública. Los *tiufados* ó *millenarios* eran jefes militares; los *villicos*, gobernadores subalternos de los pueblos menos importantes; los *numerarios* eran jueces que entendían en los negocios que interesaban al fisco, y los *sayones* (alguaciles del rey) tenían á su cargo la recaudación de las multas y prestaciones que se exigían á título de pena. En la última escala de la jerarquía rentística, dice Pérez Pujol, se encontraban

---

[1] Así se dice en la ley V, tít. I, lib. II del *Fuero Juzgo*, que corresponde á la del Concilio VIII.

las *curias*, que con leves modificaciones conservaron en este punto la organización romana.

La desigual condición que tenían ante el fisco godos y romanos, nobles y siervos, cristianos y judíos, clérigos y seglares, hubo de ser origen de grandes injusticias y desórdenes. Es verdad que aquellas primeras distinciones se mitigaron mucho y que tampoco fué completa la inmunidad de los bienes eclesiásticos, porque si bien el canon XLVII del IV Concilio exime, con el beneplácito de Sisenando, á los *clérigos ingenuos de las indicciones y trabajos públicos*, el Concilio XVI, á propuesta de Egica, prohibe que *ningún obispo para pago de los tributos reales toque en lo más mínimo á los derechos de las iglesias parroquiales..... sino que contribuirá al Tesoro real con los obsequios acostumbrados, con los productos de los predios de sus sedes;* pero basta ver admitido el principio de tales diferencias para que pueda acusarse á la administración de los godos de arbitrariedad y desconcierto, con tanta más razón, cuanto que no se tiene noticia de que existiese en ella una contabilidad ordenada, ni funcionario alguno que interviniera la gestión de la Hacienda del Estado.

IV

La Hacienda en el período de la Reconquista.

No es necesario buscar á la invasión, realizada por los árabes en nuestra patria el año 711. otras explicaciones ni más causas que el deseo de engrandecimiento y la codicia de aquel pueblo, cuando desde mucho antes era conocido su propósito, porque repetidas veces, ya á fines del siglo II de nuestra era, en el reinado de Wamba, y aun en los comienzos del gobierno del mismo rey Rodrigo, los moros africanos habían atacado las costas de Andalucía y hecho en ellas desembarcos. Si al cabo prevalece aquel intento y se logra la conquista, debióse indudablemente á la ocasión que ofrecieron las querellas de los godos. Vinieron los musulmanes solicitados por los partidarios de Achila, hijo de Witiza, y como meros aliados y auxiliares suyos, vencieron al rey Rodrigo en la batalla librada á orillas del río Barbate, que por confusión de nombres y lugares ha venido llamándose del Guadalete, y cuando se hallaron en el interior de la Península, se decidieron á obrar por su cuenta y en su exclusivo provecho. Los españoles no vieron en aquella lucha más que una cuestión dinástica, y miraron á los invasores como unos enemigos del rey Rodrigo; dejaron, pues, que éstos se apoderaran de ciudades y puntos estratégicos importantes, y luego, al descubrir sus intenciones de conquistadores, habían perdido ya los

cristianos poderosos elementos de resistencia. Todavía se mantuvo Rodrigo unos tres años en las fronteras de Lusitania, hasta que murió en la batalla de Legoyuela, y durante otros cuatro años tuvieron que pelear los sarracenos para hacer efectiva su conquista. Sin embargo, nunca llegaron los musulmanes á ser dueños de todo nuestro territorio, y en realidad la monarquía gótica no se interrumpe, porque á la muerte de Rodrigo es proclamado Pelayo [1].

Sin embargo, la flojedad de la defensa fué muy luego compensada con el heroico empeño de la reconquista y el luchar incesante de ocho siglos, que fué preciso mantener para alcanzarla. Covadonga y San Juan de la Peña son los dos principales núcleos de la resistencia, y cada uno de ellos engendra uno de los Estados, que al cabo prevalecen para juntarse en las bodas de Isabel I de Castilla y Fernando V de Aragón, que consagraron la unidad y la independencia de la patria.

Este período de nuestra vida nacional, dificilísimo para el historiador por lo accidentado y vario del asunto, no lo es en igual medida para nosotros, que hallamos unidad bastante en las condiciones que directamente afectan á nuestro especial objeto. Los reinos cristianos nacen del mismo modo, se organizan bajo principios semejantes, se extienden y progresan simultáneamente y por iguales procedimientos; aquellas monarquías, esencialmente militares en sus comienzos, rigen más bien ejércitos que pueblos, se constituyen después con elementos políticos análogos, dan la misma dirección á su cultura, tienen el mismo espíritu y ofrecen, en suma, bien marcado el sello de la nacionalidad común y el aire de la familia. Asturias, León y Castilla son más aristocráticos, Navarra y Cataluña más feudales, Aragón más democrático; pero esta diversidad de matices no altera esencialmente las instituciones, el carácter

---

1 Véanse, el *Estudio sobre la invasión de los árabes*, por Saavedra, y la *Historia general de España*, publicada por la Academia de la Historia; *Los visigodos*.

y la vida de aquellas sociedades, que son en el fondo idénticos. Y la comunidad se hace mucho mayor tan pronto como, llevando nuestra atención á lo que particularmente nos interesa, la fijamos en el orden económico. El estado de la riqueza, sus orígenes, su desarrollo, todo es uniforme en los pueblos españoles de este período de la Edad Media.

Los primeros días de la Reconquista no dan lugar más que para la lucha y la actividad guerrera; la población de los reinos cristianos es muy escasa, los territorios que ocupa limitadísimos, montañosos y poco fértiles; no había, pues, ni condiciones ni espacio para que se desenvolviese la vida económica, que hubo de ser entonces muy precaria. Á medida que el eco de las victorias lleva nuevos combatientes bajo la enseña de la cruz, y cuando merced á grandes esfuerzos, que duran siglos enteros, los cristianos consiguen ensanchar sus dominios y establecerse en tierra abierta, la agricultura renace pobremente y lucha con escaso éxito contra los obstáculos que oponen á sus adelantos la inseguridad de los tiempos, la viciosa organización de la propiedad territorial, los excesos de la reglamentación y el rigor de los impuestos. Más tarde, allá por el siglo XII, en las ciudades y villas populosas, establécense industrias modestas, y á despecho de las prohibiciones, los monopolios y las tasas, á pesar de las trabas del *gremio*, especie de armadura muy adecuada para resistir las violencias de la época, pero contraria á la libertad de movimientos que reclama el trabajo productivo, algunas manufacturas consiguen cierta perfección y una prosperidad relativa. Por último, el comercio, largo tiempo imposible ó muy difícil, halló desde el siglo XIII, en compensación de los obstáculos y restricciones que detenían su vuelo en el interior, franquicias y protecciones para el tráfico con el extranjero, que Castilla mantenía principalmente por los puertos del Cantábrico, y Aragón por los del mar Mediterráneo, donde algo antes era ya Barcelona un centro mercantil muy importante. El aspecto económico es sin duda el más deplorable que ofrece España en la Edad Media; el

retroceso y la pérdida de riqueza á que dió lugar en todas partes la irrupción de los pueblos del Norte se duplicaron para nosotros con la nueva invasión y conquista de los árabes, y así en los pueblos que lentamente reconstituyen nuestra nacionalidad, las artes productivas hubieron de sufrir, además de las rémoras y quebrantos hijos de la incultura general, el daño especial é inmenso consiguiente á una guerra inacabable y de exterminio. ¡Cómo extrañar, pues, que aquellos reinos padeciesen de miseria y fueran á menudo víctimas de hambres, pestes y grandes calamidades!

Con tales antecedentes, poco podemos esperar de satisfactorio en la historia de la Hacienda pública durante este período. Los pequeños Estados que empiezan la reconquista no tenían más organización que la militar, ni atenciones distintas de la guerra, y ésta, que se hacía á expensas del enemigo, era entonces más bien origen de ingresos que de gastos, porque proporcionaba cada día ricas presas y nuevos territorios. El rey percibía una quinta parte del botín, reservaba también para la corona algunas de las tierras conquistadas y distribuía las demás entre los nobles, las iglesias, los concejos y los soldados, según su liberalidad, ó con la medida de los servicios prestados y conforme exigían las condiciones de la lucha misma. No hubo en estos tiempos verdadera Hacienda pública, porque los únicos bienes que tenían cierto carácter colectivo y podían considerarse aplicados á los fines del Estado eran los *patrimoniales* del rey, que personificaban aquella institución, aunque de una manera muy imperfecta. Pero los recursos de la corona, limitados á los derechos que cobraba el rey en sus dominios feudales, á la parte que se le adjudicaba en las presas y al importe de las caloñas ó penas pecuniarias, resultaron insuficientes tan pronto como fué necesario sostener ejércitos numerosos que no podían mantenerse sobre el país enemigo, y el botín se hizo más difícil y menor relativamente al esfuerzo que exigía, cuando al mismo tiempo era indispensable organizar civilmente aquellas socie-

dades, y los monarcas cristianos se entregaron al lujo y luchaban desatentados entre sí ó distraían sus fuerzas en empresas exteriores, cuando los reyes, en fin, poco seguros de su derecho unas veces, débiles otras y siempre con la mira de acallar y contener á los magnates, despojaron á la corona, agotando su patrimonio en fuerza de hacer mercedes. Entonces se recurrió á los impuestos; pero como la riqueza era escasa y gozaban de inmunidad los eclesiásticos y los nobles, las contribuciones rendían poco; fué preciso multiplicarlas y las hubo directas é indirectas en gran número, y como todo esto no bastaba, se acudió al préstamo, á la violencia, sobre todo contra los judíos, á la falsificación de las monedas y á otras medidas semejantes por lo arbitrarias y ruinosas; de suerte que la Hacienda pública empeora á medida que avanza la reconquista, y cuando ésta ha concluído, el Tesoro se halla exhausto y los pueblos esquilmados.

La organización administrativa y financiera se resentía en aquel tiempo, por una parte de las imperfecciones políticas y por otra de la condición anómala é irregular de la misma Hacienda pública. Merece notarse, sin embargo, el carácter marcadamente económico que las Cortes adquieren desde el siglo XIII, porque los reyes las convocan, más que para oir su consejo y para que decidan sobre los negocios del Estado, con el fin de obtener de ellas recursos y el establecimiento de impuestos, más ó menos generales, que habían de afectar á los privilegios de nobles y eclesiásticos ó á los fueros de villas y ciudades. Las Cortes, además, se reservaban la distribución y el cobro de las contribuciones autorizadas por ellas, y este dualismo entre la hacienda del rey y la hacienda de los pueblos, el sistema contrario á toda idea de unidad de las consignaciones especiales, ó sea de la aplicación de cada ingreso á un servicio determinado, la recaudación hecha generalmente por medio de arrendadores y la falta de una verdadera contabilidad, fueron otras tantas causas de malversación y de desorden.

Pero estas indicaciones generales piden algún desarrollo con aplicación á los dos más considerables reinos cristianos de la Edad Media, y algo hemos de decir también acerca de la Hacienda de los árabes.

Castilla.—En el siglo IX la monarquía asturiana extiende sus confines hasta el Duero, y se convierte en reino de León. Poco después el condado de Castilla logra constituirse independiente, y por fin el año 1037 se reúnen ambas coronas sobre la frente de Fernando I. Con el establecimiento del reino de Castilla, que antes de acabar el siglo se apodera de Toledo, y lleva por mano del Cid las armas victoriosas hasta las tierras de Valencia y Aragón, la reconquista da un gran paso, concluye el período exclusivamente militar, comienza la organización política, y se dibujan ya los elementos sociales que han de pugnar durante largos siglos; el rey, intentando sobreponer su autoridad; la nobleza, que defiende y procura agrandar sus privilegios; la Iglesia, con su afán de predominio, y los municipios recabando libertades á la sombra de fueros y cartas-pueblas. Habia, pues, entonces lugares de condición diferente; los de señorío eran de cuatro clases: de *realengo*, en que no se conocía más autoridad que la del rey; de *abandego*, dominios que los reyes cedían en favor de prelados, iglesias y monasterios; de *solariego*, pueblos formados por los colonos que habitaban las casas y labraban las tierras de un señor, y de *behetría*, los que libremente elegían señor que los rigiese y defendiera. Los municipios acomodaban su régimen local á las cláusulas del fuero.

Los derechos señoriales que pueden ser considerados como impuestos por la parte de jurisdicción y soberanía que los nobles ejercían eran numerosísimos; citaremos como más conocidos é importantes, además de las prestaciones personales que debían los vasallos: el censo ó *infurción*, que se pagaba en especie ó en dinero por el dominio útil de las tierras y las casas; el *laudemio*, en el caso de venta ó cesión por parte del colono; la *minción* ó *luctuo-*

sa, que por muerte del vasallo adjudicaba al señor *una cabeza de los mejores ganados* que aquél tuviera [1]; la *mañería*, derecho de heredar á los vasallos que morían sin sucesión legítima, ó impuesto que debían pagar para poder hacer testamento los que se hallaban en este caso; la *aubana*, ó confiscación de los bienes que á su fallecimiento dejaba el extranjero; el *conducho*, que consistía en la obligación de suministrar al señor en viaje provisiones, alojamiento, bagajes, guías, etc.; la *asadura*—corrupción tal vez de *pasadura*,—contribución cobrada sobre los ganados que pasaban por los montes señoriales, á razón de una cabeza por cada hato; los *pontazgos*, *portazgos*, *barcajes*, etc., que eran también derechos sobre la circulación, y las *multas* y *confiscaciones*, de que abusaban no poco los señores á título de castigo [2].

Las *behetrías* no eran todas de la misma condición; pero en ellas se exigían también servicios personales y tributos semejaates, aunque menos duros que los indicados. Los municipios variaban asimismo de organización; gozaban todos ellos de unas ú otras exenciones y tenían la facultad de crear arbitrios para atender á las necesidades locales.

El rey cobraba los derechos señoriales en los pueblos que eran suyos: la *infurción* se denominaba en ellos *marzazga* y *martiniega*, por las épocas en que se hacía efectiva, el mes de Marzo y el día de San Martín, y consistía cada una de ellas en 12 maravedises por vecino, exigibles también en los lugares de behetría. Percibía además la corona el *quinto del botín*, según antes hemos indicado, y ciertas imposiciones generales derivadas de su soberanía, que establece la ley I del Fuero Viejo de Castilla; *estas cuatro*

---

[1] Ley II, tít. III, lib. I del *Fuero Viejo de Castilla*.

[2] La ley I, tít. VII, lib I del *Fuero Viejo* dice: «á todo solariegriego puede el señor tomarle el cuerpo é todo cuanto en el mundo ovier»; si bien luego añade que «esto sólo sea cuando *ficier por qué*».

cosas, dice esa disposición, *son naturales al señorío del rey que non las deve dar á ningund ome, nin las partir de si, ca pertenecen á él por razón del señorío natural: Justicia, Moneda, Fonsadera e suos Yantares.* Sobre la jurisdicción de los señores estaba la del rey, que administraba la justicia mayor ó suprema por sí ó por medio de los merinos, adelantados, etc., y en virtud de ella hacía suyas las *caloñas* ó penas pecuniarias, que pagaban todos los delincuentes sin excepción, aunque con distinciones de clases. La *moneda*, que llamaremos *forera* para distinguirla de otro impuesto que se estableció después con aquel nombre, era una especie de capitación satisfecha en reconocimiento del señorío real, que se exigía cada siete años, de la cual estaban exentos los nobles, eclesiásticos, algunas otras personas y ciertos lugares por concesión del monarca [1]. Debe computarse aquí también, y tal vez alude á ello el Fuero Viejo, el beneficio que obtenían los monarcas con la acuñación de la moneda, regalía que fué siempre inherente á la corona, porque los señores no tuvieron entre nosotros el derecho de batirla. La *fonsadera*, consecuencia del servicio militar obligatorio, ó sea del deber general de ir en *fonsado*, se exigía á aquellos que por cualquier causa estaban exceptuados de tomar las armas. Los *yantares* se pagaban al principio en especie, luego se tasaron por evitar los abusos de los exactores en 600 maravedises y máadelante en 1.200 para el rey, 800 para la reina y 600 para el príncipe cuando hicieran noche en pueblos de más de cien vecinos. Mencionaremos aquí también el *chapín de la reina*, contribución, dice Canga-Argüelles, [2] de origen oscuro, reducida al pago de 150 millones de maravedises, que se abonaban por el estado llano para los gastos de las bodas reales; se cobraba en siete plazos de á cuatro meses

---

[1] Esta contribución fué suprimida por una Real cédula de 1724, en atención á que sólo daba un rendimiento insignificante.—Canga-Argüelles, *Diccionario*, tomo III, pág. 233.

[2] *Diccionario*, tomo I, pág. 204.

cada uno, y más tarde se exigieron otros chapines para las infantas.

Estos recursos de la corona, propios del primer período de la Reconquista, de aquellos días de tanto feudalismo, que dan á la Hacienda un carácter patrimonial, se trasforman y aumentan á medida que Castilla ensancha sus fronteras y los reyes consiguen afirmar su autoridad. Las prestaciones personales van haciéndose redimibles en dinero, y el Tesoro real obtiene cada día más ingresos por los derechos que sucesivamente reivindica y por la creación de nuevos arbitrios é imposiciones, sobre todo á contar desde el tiempo de Fernando III *el Santo*. Este monarca obtuvo la concesión de las *tercias reales* y organizó ó dió importancia á la renta de *aduanas* y á las *aljamas* y *morerías*.

Consistían las tercias reales en dos novenas partes del producto de todos los *diezmos*, que cobraba la Iglesia en Castilla por cesión de los reyes y señores primeramente, y en virtud del precepto canónico desde el IV Concilio Lateranense. Fernando III solicitó del Papa ese recurso en 1219, es decir, cuatro años después de aquel Concilio, para sostener la guerra contra los infieles, y Honorio III se le concedió temporalmente; repitiéronse estas concesiones al mismo monarca y á sus sucesores, luego se otorgaron por reinados, y al cabo se hicieron perpetuas las tercias reales [1].

Parece que antes de esta época se cobraba ya el *diezmo de puertos*, en los mojados ó de mar y en los secos ó montañas, á las mercaderías que entraban y salían de Castilla; pero es indudable que al hacer Fernando la conquista de Sevilla encontró allí establecido por los moros el *almojarifazgo*, que era un derecho de importación y exportación, y le mantuvo y dió el primer *cuaderno* ó arancel de aduanas.

Otro tanto sucedió con las *morerías* y *aljamas* ó *juderías*, capitación que pagaban los moros y los judíos. A imitación de lo que hicieron los árabes con los cristianos

---

[1] Véase Gallardo.—*Origen de las rentas*, tomo III.

al enseñorearse del país, los reyes imponían un tributo á los moros y judíos de los pueblos que tomaban. La aljama se fijó al principio en 30 dineros por cabeza, en recuerdo de las 30 monedas de Judas; pero luego sufrió grandes aumentos.

La morería se pactaba generalmente en la rendición ó toma de las ciudades. Estos impuestos adquirieron considerable desarrollo merced á las victorias de Fernando III, á quien los moros de Sevilla se comprometieron á pagar 594.000 reales semanalmente [1]. De la misma época es la renta del *aljarafe* y *ribera de Sevilla*, diezmo del aceite y demás frutos producidos en aquella comarca.

Pero las necesidades de la monarquía crecían más de prisa que sus medios: las pretensiones de Alfonso X al imperio de Alemania, que le hicieron gastar sumas inmensas, las turbulencias de aquel reinado, continuadas en el de Sancho IV, las minoridades de Fernando IV y Alfonso XI, las violencias de Pedro I, llamado el *Cruel* [2], las prodigalidades de Enrique II el *Dadivoso*, la debilidad de Juan I y Enrique III y el desconcierto que acompañó á la tutoría de Juan II y al funesto gobierno de Enrique IV [3], todas estas

[1] Mariana.—*Historia de España*, tomo V, lib. XIII, cap. VII.

[2] Este monarca acumuló en el alcázar de Trujillo y en el castillo de Hita sumas considerables, que luego se trasladaron á la *Torre del Oro* de Sevilla, y dejó á su fallecimiento, según el cronista Ayala, 130 millones de maravedises en dinero y alhajas; pero esto no revela la prosperidad de la hacienda, sino la codicia de aquel rey y el poco escrúpulo con que desatendió sus obligaciones y llevó a cabo gran número de confiscaciones y despojos.

[3] También Enrique IV dejó «un apreciable tesoro en el alcázar »de Segovia, lo cual es, á mi ver, dice el ilustre Campomanes, el ma»yor borrón de su vida, porque sólo aniquilando el reino un hom»bre perdido en tiempos tan calamitosos, en que enajenó más de »treinta millones de maravedises de las rentas reales, pudo atesorar »alguna cosa». *Cartas económico-políticas*, publicadas por Rodríguez Villa. Como habremos de citar más de una vez estas notables cartas, cuya autenticidad no está probada, hemos de decir acerca de ellas que podrán no ser obra de Campomanes, pero á juicio nuestro son indudablemente dignas de él.

causas, unidas á las vicisitudes, á menudo poco favorables, de la guerra contra los moros, determinan una época de decadencia en lo político y de grande penuria en la Hacienda. El mayor, sin embargo, de los daños vino en lo que ahora nos concierne, no del aumento de los gastos, sino de la destrucción de los ingresos: la insaciable ambición de los nobles exigía continuamente á la corona el otorgamiento de inmunidades, privilegios, territorios y rentas, y la fa ta de energía en los reyes para resistir aquellas pretensiones, ó la errada política de querer acallarlos con nuevas é incesantes dádivas, llevaron á tal extremo las regias donaciones, que la monarquía se vió privada de sus dominios, derechos y recursos. Las Cortes clamaron una y otra vez contra el ruinoso sistema que empobrecía al Erario; hasta los grandes llegaron á decir á Juan II: «Como vuestra se»ñoría sabe, hay pocos lugares en vuestros reinos que no »estén dados é enajenados, é más enajenar é otro si des»apropiar é quitar tierras é lugares á vuestras cibdades, »sería perder del todo vuestro patrimonio é vuestro reyno» [1]; pero nada sirvió para contener el mal, y los Reyes Católicos hallaron á la corona despojada enteramente.

Alfonso el Sabio había declarado que «los portazgos é las rentas de las salinas, é de las pesquerías, é de las fe»rrerías é de los otros metales... son de los emperadores »é de los reyes» [2]; Alfonso XI incorporó al señorío real «todas las minas de oro, é de plata, é de plomo, é de otra »guisa cualquier minera, y todas las aguas é pozos sala»dos que son para facer sal» [3], y Juan I trató también, en las Cortes de Briviesca (1387), de hacer eficaz y productiva esa regalía de las *minas*, adjudicando á la Hacienda las dos terceras partes del beneficio líquido; mas los portazgos, no ya como imposición al tránsito, sino además como *derechos de puertas*, consistentes en la octava parte del valor

---

[1] *Colección de documentos inéditos*, tomo XIV, pág. 366.
[2] Ley II, tít. XXVIII, Part. III.
[3] Ley XLVIII, tít. XXXII del Ordenamiento de Alcalá.

de los artículos que acudían á las ferias y ciudades, el pequeño rendimiento de las minas en aquel tiempo, el *estanco de la sal* y otros ingresos parecidos, como los *derechos de cancillería* sobre el otorgamiento de privilegios y mercedes, eran insignificante auxilio para el exhausto Tesoro, y fué preciso acudir al establecimiento de impuestos generales, sin los que no hubieran podido mantenerse las obligaciones del Estado. De esta necesidad nacieron los *servicios*, *ayudas*, *monedas* y *alcabalas*, que son entre nosotros la base y el verdadero comienzo de la Hacienda pública.

Los *servicios* tuvieron al principio el carácter de un recurso extraordinario que los reyes solicitaron de las Cortes para atender á sus urgencias y á las necesidades de la guerra, y dieron lugar á contribuciones de forma directa. El rey *pedia*—de aquí el nombre de pedidos, que se da también á este ingreso, —y las Cortes *servían* las sumas necesarias, encargándose los procuradores de las ciudades de hacer la recaudación y la entrega al tesoro real. Los servicios se repartían á los pueblos según el número de los vecinos, y luego á cada uno de éstos en proporción á su fortuna, computándose los bienes de todas clases. La cantidad de los servicios variaba conforme eran los apuros del momento; pero, á contar desde Alfonso el Sabio, á quien parece que se otorgó el primero por las Cortes de Burgos de 1269 [1], se hizo de ellos un uso muy frecuente [2]. Las *ayudas* eran un suplemento ó ampliación de los servicios; y este mismo carácter tenían las *monedas*, aunque respecto de ellas hay grande confusión en los autores,

[1] Cos-Gayón.—*Historia de la Administración pública de España*, pág. 131.

[2] Según Pita Pizarro, en el siglo XIII concedieron las Cortes cinco servicios; en el XIV otorgaron ya treinta y tres servicios y treinta y nueve ayudas y monedas, y el XV hubo diez y ocho y medio pedidos y quince monedas.—*Examen de la Hacienda*.—Los servicios, que eximían al clero y la nobleza, se suprimieron en 1795, alegando que recaían «sobre una clase muy apreciable de vasallos, la más numerosa y la que más contribuye con sus bienes y personas».

y no sabemos si se las acusa de desiguales y ruinosas porque se seguía para repartirlas un sistema distinto del aplicado para los servicios, ó bien porque se las confunde con la *moneda forera*, que consistía, como ya sabemos, en una capitación.

La *alcabala* era un impuesto indirecto, una contribución de consumos exigida sobre el precio de todas las cosas raíces, muebles y semovientes que se vendiesen, trocasen ó permutaran. Difícil es determinar su origen, pues mientras en varios documentos consta que se cobraba ya en el siglo XI, la Crónica de Alfonso onceno, al decir que las Cortes de Burgos de 1342 otorgaron á aquel monarca la alcabala para atender á los gastos del sitio de Algeciras, habla de ella como de *pecho nuevo, fasta aquel tiempo nunca dado á ningún rey en Castilla nin en León.* Para salvar esta contradicción es de creer que la alcabala existía ya de antiguo establecida como arbitrio municipal ó prestación en favor de señores y fundaciones, y que la concesión á Alfonso XI señala no más que la generalidad del impuesto en beneficio de la corona. Las Cortes de Alcalá, en 1349, consintieron de nuevo la alcabala con motivo del cerco puesto á Gibraltar, y las de Madrid de 1393 no señalan ya tiempo á la concesión de la *alcabala veintena*, cuyos rendimientos evaluaron en *doce cuentos.* Era, según esto, la alcabala un derecho de 5 por 100, que se elevó hasta 10 en los reinados de Pedro I, Enrique II y Juan I; bajóla de nuevo al 5 Enrique III, y otra vez la subió al 10 Enrique IV, llegando con este tipo al reinado de los Católicos [1]. Este arbitrio, «destructor y servil, bastante »por su naturaleza á destruir el comercio más floreciente, »por ser unos grillos del tráfico interior», como dice Campomanes, fué de grandes rendimientos.

Los recursos que propiamente pueden calificarse de ex-

---

[1] Lafuente.—*Historia de España.* parte II, lib. III, cap. XI.—Gallardo.—*Origen de las rentas*, tomo I, página 161.—Arrazola.—*Enciclopedia de administración.*

traordinarios en esta época son: los *subsidios eclesiásticos*, los *préstamos* y la *adulteración de la moneda* y otras *violencias* menos excusables, que recayeron especialmente sobre los judíos. Los reyes, viendo, en medio de sus continuas escaseces, las riquezas que el clero atesoraba, le exigieron ciertas prestaciones por vía de *donativo* y acudieron algunas veces á los Papas para conseguir con el nombre de *subsidio eclesiástico* una participación en los bienes de la Iglesia. Alfonso el Sabio obtuvo de Honorio X la disposición de una décima parte de la renta de todos los eclesiáticos; Alfonso XI logró eso mismo en 1327, y así, por concesiones temporales, comienza este arbitrio, que hemos de ver más arraigado en épocas posteriores. Valiéndose en unas ocasiones de su crédito personal, en otras de la garantía de rentas determinadas y á veces también de su autoridad y de su fuerza, los monarcas consiguieron anticipos, aunque de poca monta y corto plazo; Alfonso X recibió del rey de Marruecos 60.000 doblas mediante la prenda de su corona; Alfonso XI pidió dinero prestado á sus criados, y dice la crónica que tuvo buen socorro, y logró también anticipos del Papa y del rey de Francia; Juan I contrató un préstamo de 600.000 francos, dando en prenda los tributos; otro de 16.500 maravedises, con el comercio de Murcia, sobre la casa de moneda y las alcabalas, y un adelanto de trigo que obtuvo de la iglesia de Sevilla y pagó con las tercias reales; hay, por último, ejemplos de *empréstitos forzosos* en tiempos de Enrique II, Juan I y Juan II, que impuso uno de un millón de maravedises á la ciudad de Toledo en 1449 [1]. El funesto expediente de alterar el valor de la moneda ó acuñarla de baja ley, inaugurado por el Rey Sabio bajo el peso de sus grandes desdichas, y dos veces puesto en práctica durante su reinado, se emplea luego por todos los monarcas sin excepción, hasta los Reyes Católicos. Los despojos violentos y las confiscaciones medios son también que dan

---

[1] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, págs. 425 y 427.

algunos fondos al tesoro real; los judíos, sobre todo, sufrieron numerosas exacciones de esta clase, para las que siempre se hallaron fáciles pretextos. Alfonso X hizo arrastrar al judío Zag, *mayoral de los recaudadores*, en 1280, y en aquel mismo año mandó prender en un sábado á todos los judíos de León y Castilla, imponiendo como condición de su libertad el abono de 12.000 maravedises y una multa de igual cantidad por cada día que tardasen en hacer efectiva dicha suma; otro tanto hizo Pedro el Cruel con su tesorero mayor Samuel Levi, y Enrique II llegó á mandar en 1369 que se vendiesen en almoneda, no sólo los bienes, sino *los cuerpos de los judíos è judías* de la aljama de Toledo que fueran necesarios para conseguir las 20.000 doblas de oro que de ellos exigía [1].

Tal es el cuadro que presenta la hacienda de Castilla desde el comienzo de la Reconquista hasta la muerte de Enrique IV; es antes del siglo XIII patrimonial ó personal del rey, y después conserva los caracteres feudales con el predominio en los ingresos de las regalías y de los derechos señoriales y la desigualdad en el pago de los impuestos establecidos. Los nobles y los eclesiásticos se encontraban exentos del tributo, y sólo el estado llano acudía á levantar las cargas públicas; la nobleza gozó siempre de la inmunidad y la defendió con éxito de todas las tentativas que los reyes hicieron para lograr reducirla; pero la exención del clero no fué tan absoluta y sufrió vicisitudes numerosas. En primer lugar, la Iglesia se libertó del gravamen por concesiones parciales y limitadas, que no se generalizaron en Castilla hasta el reinado de Alfonso IX; en segundo lugar, desde el siglo XIII los bienes eclesiásticos contribuyen á los gastos del Estado por medio de las *tercias reales* y los *subsidios*, y en último término, los monarcas restringieron en muchas ocasiones una exención cuyo origen había sido merced ó gracia suya y obligaron á los clérigos al pago de algunas imposiciones. La

---

[1] **Amador de los Ríos.**—*Historia de los judíos españoles.*

razón de esta diferencia está, por una parte, en que la influencia política de la Iglesia era menor y menos temible para los reyes que aquella que ejercía la nobleza, y por otra, en que la continua extensión de los dominios eclesiásticos, por tantas causas favorecida durante los siglos medios, mermaba sin cesar el número de los contribuyentes y hacía imposibles la existencia del estado llano, abrumado por los *pechos*, y los ingresos en el tesoro de la corona. La exención de tributos que alcanzaban los bienes pasando del *realengo* al *abadengo*, y que tanto contribuyó á la amortización eclesiástica, fué el principal, ya que no el único motivo de la constante oposición que hicieron nuestras leyes á las adquisiciones de las manos muertas. Además de estos privilegios de clase se conocían otros muchos especiales y locales, otorgados á personas determinadas ó á las villas y ciudades, ya en pago de servicios, por pura liberalidad de los reyes ó con motivos diversos, y tal variedad en las condiciones tributarias había de resultar incompatible con un sistema ordenado de administración.

No hubo en Castilla cálculo ni plan alguno acerca de las obligaciones y los recursos del Estado, cosa en verdad difícil, dadas las contingencias de una guerra permanente. Las Cortes intervienen desde el siglo XIII en la gestión económica, dirigen amenudo peticiones á los reyes sobre la reforma de los gastos públicos, y así las de Valladolid en 1258 fijaron en 150 maravedises diarios el mantenimiento del rey, encargándole mandase á los que se sentaban á su mesa que «comiesen más mesuradamente y que no ficiesen tanta costa como facían»; autorizan la imposición de las contribuciones directas generales, servicios, ayudas, etc., distintos, como ya sabemos, de las llamadas rentas reales, y corren con la distribución y el cobro de esos recursos. Las Cortes fiscalizaban, pues, la hacienda de los reyes, ponían condiciones al otorgamiento de los subsidios, y examinaban las cuentas que presentaba el monarca para justificar sus apuros y la necesidad de nuevas

concesiones [1]. La autoridad de las Cortes decae en el siglo XV, sobre todo en los reinados de Enrique III y Enrique IV, y hemos de ver cómo se extingue luego bajo la dominación de los monarcas austriacos.

El *mayordomo* ó *almojarife mayor del rey* era el jefe de la casa de éste y de todos los que manejaban la hacienda pública, y á sus órdenes estaban los *almojarifes* especiales, cobradores de los derechos de aduanas, los *administradores*, *cogedores* y *arrendadores* de los impuestos, que lo eran ya de una renta, ya de una localidad determinadas, y los *pesquisidores*, que tenían á su cargo la investigación en el régimen de las contribuciones. Estos agentes cobraban los recursos, y ellos mismos hacían los pagos consignados sobre cada ingreso, dando cuentas de todo ello al mayordomo mayor. No había, pues, verdadero *Tesoro* público, ó concentración de fondos, ni un servicio regular de *contabilidad* de la hacienda, aunque desde el tiempo de Enrique IV se habla de *contadores mayores*, cuyas atribuciones no son bien conocidas, ni debieron tener grande influencia.

El procedimiento más generalmente empleado para la recaudación es el arriendo. Las actas de las Cortes están llenas de quejas contra las malas artes y la codicia de los arrendadores, que eran por lo común judíos y moros, «gente acaudalada, sutil en el arte de allegar dinero y de ancha conciencia» [2]. Desde las Cortes de Valladolid en 1295 comienzan las reclamaciones por los daños que ocasionaban los judíos en la administración de las rentas reales. En las de Burgos de 1301 se reproducen sus clamores, y en las de Medina de 1305, Fernando IV hubo de contestar que no serían los judíos *cogedores nin sobreco-*

---

[1] Alfonso XI dió en 1367 una ley, que es la I del título VII, libro VI de la Nueva Recopilación, que dice literalmente «que no se echen pechos, ni monedas, ni otros tributos en todo el reino sin se llamar á Cortes y ser otorgados por los procuradores».

[2] Colmeiro.—*Historia de la Economía política*, tomo I, página 482.

gedores de los pechos. Juan I en 1385 prohibió á los judíos la administración de las rentas públicas y aun de las privadas; mas poco después las Cortes acudían al rey diciéndole que, quitadas las rentas á los judíos, habíanse apoderado de ellas los *perlados é los clérigos*, que no dudaban en hacer uso de las excomuniones para fomentar sus provechos, y fué necesario prohibir también á estas clases el arriendo. Pero todas esas medidas, y otras muchas dictadas con el mismo fin, no lograron evitar que los vicios de la recaudación agravasen mucho los otros males, que sufrió la hacienda de Castilla durante el período de la Reconquista.

Aragón.—Por el matrimonio del conde Berenguer IV de Barcelona con Petronila de Aragón, se enlazan ambas coronas en mitad del siglo XII, constituyendo un poderoso reino que se ensancha y fortalece bajo el glorioso cetro de Jaime I el *Conquistador*, casi por los mismos días en que Fernando III doblaba los dominios de Castilla. El desarrollo de las dos monarquías sigue los mismos pasos, y las únicas diferencias que en materia de hacienda, como en cualquier otro respecto, podemos hallar entre ellas, nacen del predominio algo mayor que en Aragón tuvieron los elementos feudales.

Las necesidades y los recursos de la corona son aquí iguales á los de Castilla, y sólo cambian algunos accidentes; el rey tiene idénticos derechos sobre las *presas* y las conquistas; exige á sus vasallos las mismas prestaciones, y únicamente se nota algún recargo en las exacciones señoriales, sobre todo en la parte de Cataluña. Prescindiremos, pues, de lo que es análogo en ambos reinos, y nos limitaremos á señalar algunas diferencias que marquen el carácter de la hacienda aragonesa, cuyas instituciones, por otra parte, son poco conocidas.

La *pecha* y el *moraveti*, que algunos equiparan á la *marzazga* y *martiniega* de Castilla [1], eran, según otra opinión

[1] Cos-Gayón.—Obra citada, pág. 119.

que consideramos más fundada, imposiciones generales sobre el estado llano, que deben asimilarse más bien, la *pecha* á los *servicios* otorgados por las Cortes castellanas, y el *moraveti* á la *moneda forera*. La *pecha* recaía desde el siglo XII sobre los bienes raíces y muebles en proporción á las fortunas [1]. El *moraveti*, *maravedí* ó *monedaje*, pues estos diversos nombres se emplean indistintamente, era una capitación que pagaban cada siete años los vecinos que tenían 70 sueldos de hacienda.

La *cena* correspondía al *yantar* de Castilla, y en su origen se exigía, como éste, en los pueblos donde los reyes hacían noche ó parada. Después se convirtió en un impuesto ordinario, que no excusaba el extraordinario de acudir á los gastos de la casa real con ocasión de semejantes visitas, de donde provino la distinción de cenas de *ausencia* y de *presencia*. Fué costumbre no pedir las dos en un mismo año, sino demandar la primera sólo en el caso de no haberse pagado la segunda [2]. Existían además el *derecho de coronación* para los gastos de la que debían celebrar en Zaragoza los monarcas, y el de *real maridaje* para las bodas de reyes é infantes.

El *bobaje*, contribución especial en Cataluña, se extendió á Aragón en tiempos de Pedro III, y pesaba sobre las yuntas de bueyes y cabezas de ganado mayor. El *herbaje* gravaba al ganado menor independientemente del *carneraje*, que equivalía al *montazgo* de Castilla sobre los ganados trashumantes.

La *bolla*, derecho peculiar de Cataluña, recaía sobre las telas y tejidos fabricados en el país y los que se introducían del extranjero.

Lleuda ó *lezda* era una imposición á la entrada y por el tránsito en los puertos de mar y en las ciudades.

La *sisa*, rebaja que se hace en favor del erario de cierta cantidad en los pesos y medidas por donde se venden

---

[1] Asso.—*Historia de la Economía política de Aragón.*

[2] Colmeiro —Obra citada, pág. 492.

los géneros para el consumo del pueblo, nació en Aragón como medio de atender á los servicios votados por las Cortes, y luego pasó á Casíilla [1].

El derecho de *amortización* ó *sello* venía á ser un 30 por 100 que debían pagar las adquisiciones de las *manos muertas*, desde Jaime I que prohibió adquirirlas sin la licencia real.

Los *tercios diezmos* eran una de las rentas más considerables de la corona. Jaime I que, como se ve, adoptó muchas medidas financieras, hizo una división en tres partes iguales del producto de los diezmos, aplicando una á la dotación del clero, otra á la de las iglesias y la tercera al erario.

Las *generalidades* comprendían varios ramos ó impuestos, indirectos todos ellos, que afectaban á la circulación y al consumo de objetos determinados; eran los derechos de aduanas y sus recargos, estancos como el de los *naipes*, imposiciones sobre la *sal*, la *nieve*, el *aguardiente*, etc.

Renunciamos á citar un buen número de otros tributos especiales ó menos importantes que se conocían en Aragón, y vamos á fijarnos un momento en la organización administrativa, que es lo más interesante que presenta la hacienda de aquel reino.

El *bayle general* sustituye al *mayordomo mayor* de Castilla; pero no es aquél, como era éste, el jefe único é irresponsable de la hacienda real, sino que su autoridad está limitada por una magistratura de alta representación y gran prestigio, por el *maestre racional*, cuyo oficio fué creado á petición de las Cortes en los primeros años del siglo XV. El *maestre racional* era de hecho, y así se le llamaba, la *cabeza del fisco*, pues aunque subordinado en principio al *bayle general*, gozaba ciertas preeminencias, y en determinados asuntos no tenía más superior que el rey. Auxiliado por sus *coadjutores*, el funcionario de quien venimos hablando fiscalizaba la gestión de la hacienda, exi-

---

[1] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, pág. 578.

gía y censuraba las cuentas de los administradores ó bailes especiales, perseguía los alcances y tenía una jurisdicción para cuyo desempeño se asesoraba con los oidores de la Real Audiencia. El maestre era á la vez un *interventor* general y un *tribunal de cuentas;* había, pues, en Aragón mayor severidad, mucho más orden y un sistema que se echaba de menos en la hacienda de Castilla.

Los árabes.—No hay en verdad por qué extrañar el contraste que ofrece la hacienda de aquellos diminutos y pobres reinos cristianos, confinados en lo más áspero del territorio, que empiezan la reconquista, comparada con el esplendor y la riqueza del califato de Córdoba, dueño de casi toda la Península, establecido en lo más fértil de nuestro suelo, y que extiende su poder al África; pero es en cambio digno de notarse, y merece serio estudio, el hecho de que, según prosperan y se engrandecen las monarquías cristianas, tanto peor es su situación financiera, al paso que el imperio musulmán, dividido, estrechado y en derrota, si bien se desconcierta y empobrece, no llega nunca á extremos semejantes; de manera que bajo este aspecto es inferior el apogeo de los cristianos á la decadencia de los árabes. No podemos dedicarnos á investigar las causas de tal fenómeno, que arrancan de lo más íntimo de la constitución social de entrambos pueblos, y nos limitaremos á indicarle y á bosquejar ligeramente, según pide nuestro objeto, el tipo ó carácter normal de la hacienda entre los árabes.

Los gastos del imperio musulmán eran, además de los precisos para el sostenimiento de la corte, los que la guerra producía y los necesarios para atender á la religión, á la beneficencia, al cultivo de las letras, ciencias y artes, y al fomento de los intereses económicos, que todas estas cosas recibieron protección considerable en los buenos tiempos de la dominación agarena.

Para hacer frente á un presupuesto tan cuantioso, el Estado disponía de recursos, pocos en número y muy sencillos, pero de suficiente rendimiento. El califa tenía el dere-

cho de imponer el servicio de las armas, percibía la quinta parte del botín hecho en la guerra y disfrutaba de un pingüe dominio fiscal, que de ordinario cultivaban los cristianos mediante el pago de un tercio de los productos de las tierras. En cuanto á impuestos, reducíanse á tres los *legales* ó admitidos por la doctrina del Profeta: el *azaque* ó diezmo de los moros, el *almojarifazgo* y las contribuciones exigidas á cristianos y judíos.

El *azaque*, de que ningún musulmán podía eximirse, comprendía la décima parte de los productos obtenidos de la agricultura, la ganadería, las minas, y según algunos también de la industria y el comercio. Esta imposición, dada su generalidad y su naturaleza, hubo de ser muy productiva, y así Prescott la llama enorme [1].

El *almojarifazgo* ó renta de aduanas parece que al principio consistía en un derecho de 10 por 100 sobre la importación y la exportación; pero después se modificó, sin duda cediendo á las necesidades del comercio y del erario, pues los derechos que Fernando III halló establecidos y confirmó en Sevilla iban del 5 al 15 por 100, según la clase de las mercancías. La prosperidad del comercio entre los árabes hizo que esta renta fuera origen de ingresos muy importantes.

Los mozárabes y judíos pagaban la *capitación*, y la que se llamaba *tahadil*, que era la *décima* ó el *quinto* establecido sobre las propiedades y la industria. La capitación, cuyo tipo varió sin duda conforme á las circunstancias de los tiempos, dividía á la población de los sometidos en tres clases con arreglo á su fortuna, y se cobraba por meses [2]. El sistema adoptado por los moros al hacer la conquista fué el de gravar con 10 por 100 de los productos de sus bienes á las localidades que se entregaban sin re-

---

[1] *Historia del reinado de los Reyes Católicos*, parte primera, capítulo VIII.

[2] Dozy fija en 316, 158 y 79 francos respectivamente las tres cuotas de este impuesto. — *Histoire des musulmans d'Espagne*, tomo II. pág. 40.

sistencia y cargar un 20 por 100 á los pueblos tomados por la fuerza; pero luego el tributo creció y fué el quinto para todos.

Sin embargo, en los últimos siglos de la dominación mahometana, aumentadas las necesidades, reducida considerablemente la materia imponible y desorganizado el Gobierno, hubo de acudirse á otros tributos, tales como el *quinto de minas y tesoros* y la *alcabala*, y aun á exacciones más ruinosas y arbitrarias.

El *hagib* ó primer ministro tenía entre sus secretarios uno denominado *sahibú-l-ashghal*, que era el jefe de la hacienda, y disponía á su vez de los subalternos necesarios para constituir los tres ramos de la *administración*, la *contabilidad* y la *estadística*. Los *almojarifes* cobraban los derechos de aduanas, los *alcaldes de alhóndiga* y los *almotacenes* se ocupaban también en la recaudación de los impuestos, y todos ellos rendían cuentas á aquel jefe, quien los sometía anualmente al examen del *Mexuar*, especie de Consejo palatino.

La organización correspondía, pues, á la sencillez del régimen financiero que practicaron los árabes en España.

V

La hacienda en tiempo de los Reyes Católicos.

Las más hermosas páginas de nuestra historia son las consagradas á describir el reinado de aquellos gloriosos monarcas, Fernando é Isabel, que hallaron á nuestra patria con todos los achaques de la Edad Media, y consiguieron dotarla de las condiciones necesarias para la vida moderna y para un brillante porvenir. El período de los Reyes Católicos no representa una transición que labra el tiempo, sino una transformación que es obra de sus manos, debida á sus esfuerzos, que supieron aprovechar las condiciones de aquella época, un gran progreso que se obtiene merced á su poderosa iniciativa, á su discreción, á sus virtudes y energías; por eso es tan meritorio y digno de alabanza su gobierno, y una demostración elocuentísima de la influencia que ejerce en la suerte de las nacionse la condición personal de aquellos que las rigen, y de la falsedad, por tanto, de la máxima según la que los pueblos tienen siempre los gobernantes que merecen. Los Reyes Católicos hubieron de imponer á la Sociedad sus altos ideales, y en esto estriba cabalmente la grandeza de su empresa.

Una vez allanados los obstáculos que suscitó el advenimiento de Isabel I al trono de Castilla, y tan luego como

Fernando V se halló en posesión de la corona aragonesa, dedicáronse los dos esposos á mejorar la situación de sus reinos, decadente y abatida, en Castilla sobre todo. Inspiraron su conducta política en la grandiosa idea de la *unidad nacional*, y tuvieron la fortuna de verla realizada: en cuanto al territorio, con la fusión de ambas coronas, el término dichoso de la reconquista y la incorporación de la Navarra; en lo político, con el enaltecimiento de la autoridad real, que destruye el poder de la nobleza, y en el orden religioso, con la expulsión de los judíos y la conversión de los moriscos. Sabias medidas, que luego indicaremos, porque trascienden directamente á nuestro asunto, reforman todos los ramos de la administración y mueven el país hacia el progreso, y á la vez que hacen todo esto en el interior, los Católicos, sin apartar la mirada de Portugal, agregan el reino de Nápoles á sus dominios, fijan la victoriosa planta sobre el África y consiguen el descubrimiento de la América, sumando así á su propia gloria los triunfos militares del Gran Capitán, la inspiración sublime de Colón y el genio de Cisneros. Había, sin duda, defectos que empañaban el carácter de Fernando; hubo también, por parte de Isabel, un exceso de celo religioso que la hizo favorecer la Inquisición y permitir que maltrataran á judíos y musulmanes; cometiéronse, en fin, graves errores políticos y económicos; pero hay que reconocer en esos esclarecidos príncipes grandes cualidades: el amor al bien, la abnegación y el desinterés personal, y en el conjunto de su obra, los fundamentos de una nacionalidad vigorosa, la satisfacción de la justicia, el engrandecimiento y la prosperidad de nuestra patria.

Entre las disposiciones de los Reyes Católicos que nos incumbe examinar, descuella, por ser una de las primeras y por su mucho alcance, la creación ó reforma que hicieron en 1476 de la *Santa Hermandad*, especie de milicia popular compuesta de dos mil hombres de á caballo y buen número de infantes, cuyo servicio consistía en perseguir malhechores para dar á los campos y ciudades la seguri-

dad de que antes carecían. Esta institución, que obedecía á la necesidad imperiosísima de normalizar la vida social, hondamente perturbada en el reino de Castilla [1], cumplió además un fin político del mayor interés, dando á los reyes la disposición de una fuerza permanente, que hizo su autoridad eficaz y respetada. La Santa Hermandad, cuya abolición intentaron los nobles vanamente, tenía una jurisdicción especial que aplicaba de un modo sumario duras penas. Con esto, y con las reformas hechas en la administración de la justicia ordinaria, que ampliaron los tribunales, perfeccionaron su organización y levantaron su espíritu, logróse restablecer la tranquilidad y el orden públicos.

Sobre esta base emprendieron Fernando é Isabel su admirable trabajo de construcción, y causa maravilla, dice un historiador, ver cómo, hallándose envueltos en complicadas relaciones y delicadísimas empresas exteriores, tuvieron lugar y tiempo para atender á cuanto constituye el buen gobierno de un Estado de manera que no quedase asunto religioso, moral, político, jurídico, económico, literario, industrial ó mercantil en que no pusieran saludable mano y provechosa reforma [2]. Recopilaron la legislación castellana en el *Ordenamiento de Montalvo* y llenaron algunos de sus vacíos con las célebres *Leyes de Toro*; impulsaron el movimiento científico y literario, favoreciendo á los hombres de mérito, creando escuelas, academias y universidades, sin perjuicio de fomentar las que ya antes existían y protegiendo la difusión del nuevo arte de imprimir. La poesía, la música y todas las bellas artes gozaron de igual favor y sintieron el mismo estímulo, y en el orden económico se operó un verdadero renacimiento gracias á la bienhechora acción de los celosos monarcas. La agricultura, además del beneficio inmenso que reportara con

---

[1] Aragón tenia ya su *Hermandad de Ainsa* desde los tiempos de Jaime I.

[2] Lafuente.—Obra citada, parte II, libro IV, cap. X.

la garantía del sosiego público, obtuvo franquicias y aun privilegios; la industria se vió alentada y prosperó, no obstante el vicioso espíritu de las pragmáticas y ordenanzas que se daban á los gremios, y el comercio, facilitado en el interior con la supresión de las aduanas y portazgos que dividían á Castilla y Aragón, se desarrolló en el exterior con el aumento de la marina. Dos medidas de carácter general contribuyeron poderosamente á tales resultados: fué una de ellas la reforma llevada á cabo en la moneda, cuya calidad, por efecto de las repetidas adulteraciones y del desorden que había en la fabricación, era tan mala que imposibilitaba los cambios y la existencia del crédito, y consistió la otra en la ejecución de importantes obras públicas, vías de comunicación sobre todo, á las que se atendía con particular esmero. Grandes injusticias y desaciertos fueron la expulsión de los industriosos judíos, de los comerciantes genoveses y de los labradores moriscos, y por otra parte el *acta de navegación* que cerró nuestros puertos á los buques extranjeros; mas con ser tan cuantioso el daño que ocasionaron esos hechos, todavía sacaron de este período gran ventaja el bienestar general y la riqueza pública.

Para llevar á cabo lo que dejamos apuntado y realizar sus vastos planes, los Católicos hubieron menester de considerables recursos financieros. Con su administración crecieron todos los antiguos conceptos del gasto público y se presentaron muchos nuevos; la única obligación que pudo reducirse fué la del sostenimiento de la real casa, que ellos montaron conforme á un régimen severo y á la más estricta economía, haciendo de su vida doméstica lo que siempre debiera ser la del monarca, enseñanza eficaz y digno ejemplo ofrecido al ciudadano. Pero esta disminución significaba muy poco al lado de aquel aumento natural y legítimo que se sentía en las demás necesidades públicas, y como el Tesoro estaba exhausto y la hacienda del todo desquiciada, de aquí que su reforma viniese á ser nueva y esencial tarea del reinado que

estudiamos, y que supo ha'lar en ella una buena parte de su gloria.

Mantuviéronse los ingresos que hemos visto obtenidos durante la Edad Media; es decir, los *derechos señoriales* de la corona; los *servicios*, frecuentemente otorgados por las Cortes; la *alcabala*, reducida entonces al 10 por 100; las *tercias reales*, que por concesión del Papa Alejandro VI se hacen desde ahora perpetuas; las *aduanas*, cuyos aranceles se rebajaron para aquellos artículos á que no alcanzaban las prohibiciones establecidas por el sistema *protector*; las *minas*, el estanco de la *sal*, etc., y creáronse además importantísimos recursos de que vamos á ocuparnos.

La *revocación de mercedes*, hechas en el reinado anterior á la nobleza y al clero, fué, á la vez que una medida de tendencia política, un arbitrio financiero indispensable para reconstruir el patrimonio de la corona, deshecho con aquellas imprudentes liberalidades. El acuerdo se tomó en las Cortes de Toledo de 1480 á instancias del estamento popular y previa convocatoria especial á los nobles y á los eclesiásticos, que tuvieron la abnegación de convenir en la absoluta necesidad de la revocación que se les proponía, no obstante lo mucho que perjudicaba sus intereses. Adoptóse el principio de anular enteramente aquellas donaciones que no hubieran tenido por causa la prestación de algún servicio, y de reducir á términos proporcionados las que se hicieron por vía de recompensa, lográndose con esto devolver á la corona rentas por valor de 30.000.000 de maravedises.

De carácter análogo fué otra disposición á que ya nos hemos referido, el *arreglo hecho en la moneda*. Enrique IV, después de donar todo cuanto tuvo á mano, se dió á conceder permisos para la acuñación de la moneda, y de esta suerte, al advenimiento de los Reyes Católicos funcionaban 150 casas con autorización de la corona, amén de otras muchas erigidas por los particulares sin licencia alguna. Recogiéronse en 1745 todos aquellos permisos, limitáronse á cinco las casas de moneda, aunque luego se aumentó su

número hasta siete, y por este medio, además de poner término á la horrible confusión que existía en el mercado, se restableció con el derecho de la acuñación un ingreso importante del erario.

La *incorporación á la corona de los maestrazgos* de las cuatro órdenes militares dió tambien á los reyes la influencia y la disposición de la fuerza armada, que tenían los grandes maestres y un ingreso anual para el Tesoro de más de medio millón de reales, que sobraba después de cubiertas las cargas establecidas sobre los inmensos bienes de las órdenes. Esta incoporación la obtuvieron los Católicos, ya de las mismas órdenes, ya del Papa, y de un modo personal ó vitalicio; pero en el reinado siguiente la dignidad de los maestres se agregó definitivamente á la corona.

La *renta de cruzada y del indulto cuadragesimal* fué concesión hecha á los Reyes Católicos por la Santa Sede, en mérito á los servicios que prestaron á la religión. La bula de la Santa Cruzada permitía redimir por una limosna en dinero, proporcionada á la calidad de las personas, la obligación de concurrir á la guerra contra los infieles, y el indulto cuadragesimal autorizaba en iguales términos para comer carne en los días de Cuaresma y otras vigilias no exceptuadas. Estas concesiones temporales en su origen han venido prorrogándose hasta nuestros días.

Al hacer la conquista de Granada, los monarcas cristianos hallaron establecidos en aquel reino, y conservaron con el carácter de impuestos locales, el *diezmo de la seda*, exacción de importancia porque era entonces muy considerable la producción de este artículo, y la *renta de la abuela*, tal vez corrupción de *agüera*, que se cobraba sobre la cal, yeso, ladrillo y otros productos del mismo género.

El establecimiento de la Santa Hermandad dió motivo á una *contribución especial* de 18.000 maravedises por cada 100 vecinos, que se exigía á modo de capitación y se empleaba en los gastos de los cuadrilleros, sus jefes y tribunales.

Por último, las *rentas de América*, aunque no comien-

zan á percibirse hasta los últimos años de este período, dan ya en él cantidades de alguna consideración, como muestra de los enormes ingresos que producirán más adelante. En vida de Isabel, el descubrimiento del Nuevo Mundo fué más gravoso que útil para la corona, y así como los efectos inmediatos de aquel suceso fueron muy exiguos para el comercio, tampoco trascendieron apenas á la hacienda; pero después del fallecimiento de la reina, dice el historiador Herrera que, sin contar más que los productos de las minas en la isla Española, el erario sacaba grandes beneficios. Desconocemos el importe de estos rendimientos en la época de que se trata, y habremos de decir únicamente que procedían de una contribución de las dos terceras partes del que recogieran, que se impuso á los buscadores de oro en las tierras de la América [1] y del monopolio establecido sobre el palo del Brasil y algunos otros artículos en provecho del Tesoro.

Por este medio las rentas públicas, que cuando no son forzadas son un indicador seguro de la prosperidad general, aumentaron, dice Prescot, con rapidez asombrosa. Hé aquí los datos que prueban su desarrollo:

	Reales.
Eran en 1474 (exaltación de Isabel)....	885 000
» en 1477.	2 390 078
» en 1482 (después de la revocación de mercedes)	12.711.591
» en 1504 (después de la toma de Granada).....	26.283 324

ó sea 30 veces más que al principiar su reinado. Siendo lo admirable que este rendimiento se obtuvo de las contribuciones anteriormente establecidas, que no se creó ni una sola nueva, y que, al contrario, las mejoras introducidas en la recaudación aliviaron positivamente las cargas de los pueblos [2].

[1] Navarrete.—*Colección de viajes*, tomo II, pág. 121.
[2] *Historia del reinado de los Reyes Católicos*, tomo IV, pág. 404.

No debe creerse, sin embargo, que los Reyes Católicos lograran una situación financiera desahogada. Eran tantas sus atenciones, y tanto su cuidado de no acrecer los tributos, que los recursos fueron constantemente menores que los gastos inevitables, y los *déficits* no pudieron extinguirse en aquel tiempo, ni aun acudiendo á los medios extraordinarios. Para sostener los gastos de la guerra, las Cortes de Medina dispusieron en 1475 de la mitad de la plata perteneciente á las iglesias de todo el reino; Isabel y las damas de su corte vendían ó empeñaban sus alhajas para que no faltasen vituallas á los sitiadores de Baza; el rey Fernando empeñó también en el monasterio de Monta-Marta plata labrada por valor de 3.122.400 maravedises, en garantía de una suma algo menor que tomó á dicho monasterio [1]; Cisneros tuvo que anticipar los gastos de la armada para la empresa de Orán, y no se apeló á estos y otros extremos sin haber recurrido primero á los subsidios sobre las rentas eclesiásticas, solicitados del Papa, á empréstitos contratados con los pudientes y los pueblos, y á la creación de los *juros* ó censos sobre las rentas del Estado. «É porque los prestidos—dice el cronista Pulgar—no bastaban á los gastos continuos que se recrecían en la guerra, acordó la reina vender alguna cantidad de maravedises de sus rentas, para que las oviesen *por juro de heredad* cualesquiera personas que los querían comprar, dando diez mil maravedises por un millar. É destos maravedises que á este precio compraron muchas personas de sus reynos, les mandaba dar sus privilegios para que les fuesen situados en cualesquier rentas de las cibdades, villas é lugares de sus reinos, fasta que les mandasen volver las cuantías de maravedises que por ellos dieron.» —En los reinados anteriores se había ya hecho uso de los juros, y en los de la dinastía austriaca se abusó de ellos de tal modo que han llegado hasta nosotros.

El estado en que tuvieron y en que dejaban la hacienda

---

[1] *Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, pág. 455.

preocupó tanto á aquellos celosos reyes, que el uno y el otro recomendaron con empeño en su testamento las medidas que creían necesarias para que aquél mejorase. Isabel suprime cargos, revoca donaciones, encarga que se paguen los juros, que se revisen las alcabalas y se ordene el sistema de los impuestos, y Fernando manda que se satisfagan las deudas del Estado con su mejor corona, sus joyas y sus bienes. Ellos, que no tuvieron culpa ni responsabilidad alguna en la gestión de la hacienda, quisieron hasta desde el sepulcro corregir sus males. ¡Conducta bien diversa de la que acostumbran tener los gobernantes!

La administración del erario ganó mucho durante este período en moralidad y en orden, y no poco en lo que á su organización se refiere. Los *encabezamientos*, introducidos en la recaudación de la alcabala, y el *Cuaderno* en que se recopilaron las disposiciones, que regían este impuesto cortaron muchos abusos. Comenzáronse las investigaciones necesarias para hacer una *estadística financiera* de la población, y se formaron dos censos, uno en 1482 y el otro el 1494, y los datos recogidos por los *pesquisidores* ó comisionados nombrados con ese intento forman doce volúmenes, que se conservan en el archivo de Simancas. Finalmente, las *Ordenanzas* dadas en Madrigal el año de 1476 establecieron un sistema completo para el gobierno de la hacienda pública y fijaron ya la planta de la administración central del ramo.

Redujéronse á cuatro los *contadores mayores*, dos de *hacienda* y dos de *cuentas*. Los primeros tenían el encargo de dirigir el cobro y la distribución de las rentas públicas, entendiéndose para ello con los *administradores* especiales, y eran auxiliados en sus funciones por diez *oficiales de los libros de data* y otros seis para los *libros del cargo*. Los contadores mayores de cuentas revisaban las presentadas por todos los que manejaban caudales del Estado, ponían en ellas los reparos convenientes y tenían á sus órdenes, además del *asesor* que debía ilustrarlos en los asuntos liti-

giosos, dos *oficiales* para los *libros* y otros dos para las *resultas;* aquéllos registraban las provisiones y mandatos que se expedían por la contaduría mayor de cuentas para el apremio de los morosos, y libraban las cartas de pago, en tanto que éstos formaban los estados generales de las cuentas de la real hacienda, últimándolas con expresión del saldo que ofrecieran.

Este sistema de fiscalización y contabilidad dió las bases, que luego se han desenvuelto paulatinamente, para la administración ordenada de la hacienda pública.

VI

La hacienda bajo el gobierno de la dinastía austriaca.

La obra de los Reyes Católicos, algo quebrantada ya por el brevísimo mando de Felipe el Hermoso, halló muy pronto contradicción mayor, y al cabo total ruina, en la política inaugurada por el emperador Carlos I, y seguida por sus continuadores de la casa de Austria. La atención que aquéllos ponían preferentemente en nuestros asuntos interiores volvióse ahora del todo hacia los intereses de un imperio que inútilmente pretendía amalgamar nacionalidades heterogéneas; el bienestar de los españoles, que con solícito afán procuraban Fernando é Isabel, fué cosa muy secundaria ó por completo olvidada para Carlos I y Felipe II, absortos en su quimera de la dominación universal, y por eso el engrandecimiento de nuestra patria se detuvo y quedó sacrificado después de unos momentos de esplendor; que así como las glorias del reinado de Carlos I se debieron al impulso de las mejoras hechas en nuestra situación por los Católicos, las consecuencias de la funesta conducta de los primeros austriacos se revelan en la espantosa decadencia de sus sucesores. Precisamente el error de la casa de Austria, que hizo de España la base de sus aspiraciones á la omnipotencia política, consistió en debilitar aquello mismo en que quería apoyarse. Nosotros

pusimos al servicio de la ambición austriaca ejércitos soberbios y tesoros enormes; pero nuestras fuerzas habían de agotarse pronto en una lucha incesante contra todo el mundo, si no se las reparaba con acierto; aquellos reyes no comprendieron esto, no vieron que en vez de afirmar y robustecer minaban el cimiento de sus vastas construcciones, y éstas tenían necesariamente que arruinarse.

Al principiar la nueva dinastía, España obtuvo mucha gloria en todas partes; dentro de Europa, en Italia, Flandes, Portugal, Francia y Alemania; en América con Cortés y Pizarro; en Africa con la conquista de Túnez, y hasta en la Oceanía con las victorias alcanzadas por nuestras armas en los mares de Filipinas; pero luego todos esos triunfos tuvieron su reverso y llovieron de todos lados grandes desdichas, tanto más sensibles, cuanto que las glorias nada se aprovecharon, ni dieron de positivo y eran al fin y al cabo en sí mismas desastrosas.

El fanatismo y la intransigencia religiosa llevados al extremo por Felipe II, que son otro de los caracteres de aquella dominación, agravan los conflictos exteriores y ocasionan en el interior una opresión violentísima. Y como una política de tales condiciones no podía menos de ser personalísima y despótica, la autoridad de las Cortes, la de los fueros locales, las instituciones todas y las libertades públicas sucumbieron bajo el peso de aquella gigantesca monarquía, y tan pronto como menguaron las dotes de los príncipes, cuyo absolutismo era lo único que quedaba en el Estado, y faltó el genio de Carlos I y de su hijo Felipe II, y cesó el ruido de sus victorias, que encubrían tantos males, vino en seguida la decadencia, que muy luego se convirtió en desquiciamiento. Felipe III se entregó á la devoción, Felipe IV se dedicó á hacer comedias, y Carlos II se dió al diablo; el uno, inepto y descuidado, abandonó el gobierno al torpe duque de Lerma, y hasta le cedió la firma; el otro, licencioso y egoísta, se confió al desatentado conde-duque de Olivares, y el último, aunque tuvo culpa menor, porque era imbécil, rodeado también

de favoritos y de intrigas, estuvo á punto de acabar con nuestra misma nacionalidad.

Las grandes cualidades de los dos primeros monarcas austriacos resultaron fatales á España por la mala aplicación que recibieron, y las desdichadas condiciones personales de los tres últimos reyes de esta casa, herederos de una política funesta, consumaron nuestra ruina.

En la conducta económica, sin embargo, apenas hay motivo para hacer distinción alguna entre los gobernantes de este período. Todos ellos abusaron, como á porfía, de la reglamentación de la industria y de las prohibiciones comerciales, y aplicaron con una energía y una constancia incansables las máximas destructoras del llamado *sistema mercantil* y del que fué su inmediato efecto, el *sistema colonial.* A la vez que la emigración á América y la guerra continuada despoblaban nuestro suelo [1], la amortización civil y eclesiástica, fomentada con grandes protecciones, acaparaba la propiedad, dejando yermas las tierras y á la agricultura exánime; el estancamiento de los metales preciosos, cuya extracción se impedía á todo trance, hacía imposible la industria con la elevación que producía en los jornales y en el coste de las materias primeras, y el comercio, falto de seguridad y de alimento, perseguido en los mares y agobiado por trabas de todo género, sucumbía bajo el rigor de tales contrariedades. Menospreciado el trabajo económico y viviendo en la ociosidad la clase cada día más numerosa de los hidalgos, aplicado á la destrucción un esfuerzo inmenso, repartida la exigua población viril entre los campamentos y los claustros, víctima el estado llano de vejaciones sin cuento, y abrumadas las clases laboriosas con carga insoportable de impuestos y de gabelas, la miseria era inevitable, y sólo es

---

[1] La despoblación y la falta de gente, decía á Felipe III el Consejo de Castilla, es la mayor que se ha visto ni oído en estos reinos desde que los progenitores de V. M. comenzaron á reinar en ellos, porque *totalmente se va acabando y arruinando esta corona.*

de extrañar que no fuesen mayores sus estragos. No podemos detenernos para aducir los muchos testimonios que comprueban que tal era el estado de las cosas en la época de que hablamos, y no es, por otra parte, preciso ese trabajo cuando se trata de hechos tan notorios. No tenemos tampoco espacio suficiente para enumerar las medidas de gobierno que, como las disposiciones arancelarias, los cambios hechos en el valor de la moneda, la repetición de las tasas y de las leyes suntuarias, etc., contribuyeron al par de las influencias políticas y de un modo más directo á la perdición de la riqueza; pero hay entre ellas una, la expulsión de los moriscos, á la que hemos de otorgar, con algunas palabras, la excepción que pide su importancia. Todo induce á creer que los moriscos, sin dar motivo bastante para la orden terrible que se fulminó contra ellos, siguieron una conducta que ofreció á sus enemigos los pretextos que necesitaban para destruirlos; desde el punto de vista religioso, porque su conversión no fué sincera, y en el terreno político, por sus conspiraciones y amenazas á la seguridad del Estado. Y se comprende bien que aquellos infelices detestaran una religión que se les impuso á viva fuerza y que sujetos, como estaban, á continuas humillaciones y maltrato, se conservaran en ellos el odio de la raza y la desesperación del vencimiento; pero siempre será mengua del gobierno de Felipe III el no haber hallado otra solución que la de aquellas horribles expulsiones, y habrá que censurar duramente la forma en que se llevaron á cabo, así como reconocer que tal medida, privando á España de la *flor de nuestros labradores y artesanos* [1], fué el golpe de gracia dado á la ya decadente y mísera fortuna pública.

Ocurre al llegar aquí una reflexión naturalísima, y sentimos la necesidad de preguntarnos cómo pudo subsistir económicamente el Estado en una época en que hubieron de ser tan colosales los dispendios, cuando era al mismo

---

[1] Colmeiro.—*Historia de la Economía política*, tomo II, pág. 71.

tiempo tan precaria la situación de la riqueza. Nuestra momentánea prosperidad, fruto de los gérmenes que sembraron los Reyes Católicos, comienza á extinguirse á mediados del siglo XVI, y coincide, por lo tanto, con el apogeo de la monarquía austriaca; pero en el siglo XVII la decadencia toma cada día mayores proporciones, á medida precisamente que las necesidades del erario aumentan, porque si las victorias militares cuestan caras, mucho más han de serlo las derrotas; ¿Cómo, pues, logró evitarse una total quiebra? ¿Cómo no sobrevino un desastre que acabara con esta sociedad española?

Prescindiendo de que poco faltó para que sucediese esto último, y prescindiendo también de que se llegó á la bancarrota, es de advertir que la escasez de recursos fué el mayor obstáculo que hallaron los ambiciosos proyectos de Carlos I y Felipe II, quienes tuvieron que emplear buena parte de su actividad y su carácter para allegar elementos que siempre resultaban insuficientes, y más tarde las angustias económicas obraron como una de las principales causas para la ruina de la monarquía. De suerte que aquella contradicción entre los fines y los medios y el conflicto gravísimo de la hacienda se manifiestan sin interrupción y se revelan de continuo en este período de nuestra historia. Pero lo que mejor puede explicarnos cómo se salvaron todas las dificultades, aun dentro de la medida en que se logró vencerlas, es la índole de los gastos públicos y la manera con que fueron entonces atendidos. Eran las príncipales cargas del Tesoro el sostenimiento de la casa real, las empresas militares y el pago de las deudas del Estado; los servicios civiles, si se exceptúa la administración de justicia, descuidada enteramente, no entraban para nada ó significaban muy poco en aquel extraño sistema de gobierno. La casa de los reyes, ordenada y modesta en tiempo de los Católicos, cambió de aspecto con la dinastía austriaca, que montó la corte al estilo de Borgoña, con ostentosa magnificencia, introduciendo una etiqueta costosísima y rodeándose de multitud de palaciegos

y servidores de todos rangos [1]. Los procuradores pedían en las Cortes que la real casa volviera á los antiguos usos de Castilla y que los monarcas disminuyeran sus gastos personales, mas lejos de ser así, aumentaron los despilfarros de la corte, que parecía querer aturdirse con su brillo y ocultar la miseria de los pueblos, especialmente en los días de aquellos tres últimos príncipes, que pasaron la vida entre procesiones y cacerías, comedias y autos de fe, todo ello suntuoso y hecho con la mayor esplendidez. Esta partida de los gastos fué por lo tanto muy considerable. Grandes fueron también los necesarios para sostener los numerosos ejércitos y flotas que á nombre de España peleaban en todas partes; sólo para Flandes y desde 1598 á 1609 se mandaron desde aquí, ó se pagaron por letras que de allí venían, 37.488.565 ducados; costando, además, los intereses, giros y demás de tales operaciones otros 4 millones de escudos [2], y según un presupuesto de Felipe IV, para la defensa de la monarquía, *que ha sido*, dice, *gran providencia de Dios el haberse mantenido tanto*, se gastaron desde 1648 hasta 1660, contando los intereses, conducciones y aldealas consumidas en esta *provisión*, 164.914.000 ducados de vellón [3]. Estos datos prueban, sin embargo, que aun siendo enormes los gastos militares de aquel tiempo, no lo eran tanto como podia presumirse, dada la magnitud de las empresas en que se invirtieron; los tercios españoles y las tropas extranjeras que con ellos alternaban se componían de gentes allegadizas y de pocas exigencias, y el coste del material de guerra que entonces se emplea-

---

1 Carlos I elevó á 150.000 maravedises diarios el gasto en la casa real, que en tiempo de los Católicos era sólo de 12 á 15.000 maravedises.

2 *Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, pág. 509.

3 Véase en el número del periódico *La Ilustración Española y Americana* correspondiente al 15 de Junio de 1874, un artículo del Sr. Fernández y González (D. Modesto), que da noticia de ese presupuesto, encontrado por el autor entre los manuscritos de la Biblioteca Nacional.

ba, en el ejército lo mismo que en la armada, era infinitamente menor que el que tiene en nuestros días [1]. Por último, las obligaciones que nacían del crédito, si bien cuantiosas y usurarias de ordinario, afectaban más á los recursos que á los gastos, porque se contraían vendiendo ó empeñando las rentas ordinarias y tomaban la forma de una minoración en los ingresos. Ahora bien, ¿es que acaso todas estas atenciones quedaban inmediatamente satisfechas? Los monarcas, enmedio de su fausto esplendoroso, hallaban muy á menudo dificultades increíbles para cubrir sus necesidades personales; los soldados que vencieron en Pavía y San Quintín peleaban hambrientos y casi desnudos, vivían sobre el país en que se hallaban, lo mismo cuando era enemigo que siendo aliado ó propio, y se amotinaban de continuo en demanda de sus pagas; las escuadras paralizaban sus operaciones muchas veces por falta del abastecimiento necesario, y en cuanto á los acreedores del Estado, clamaban sin cesar, y por lo común estérilmente, para que se reconociesen sus créditos y se les diera por lo menos algo á cuenta de ellos. Hé aquí cómo los gastos públicos en tiempo de la dinastía austriaca fueron en realidad mucho menores de lo que parecen, y cómo se los reducía considerablemente para el Tesoro, con el sistema de no pagarlos.

Concíbese, no obstante, que el recurso de no pagar, tan empleado entonces, no podía venir sino después de agotados todos los medios legítimos, y aun muchos otros que no lo eran, de alimentar el erario.

La antigua contribución directa de los servicios ordinarios y extraordinarios siguió exigiéndose muy á menudo y por grandes cantidades; las Cortes de Valladolid de 1518 concedieron á Carlos I uno de 200 millones de maravedises, que fué el mayor de los hasta entonces otorgados en

[1] El mantenimiento de una galera ó buque armado importaba anualmente no más que de 6 á 10.000 ducados.—Llorente.—*La primera crisis de Hacienda en tiempo de Felipe II*, artículo en la *Revista de España*, tomo I, pág. 317.

Castilla; las de Aragon consintieron otro de 200.000 ducados, y tanto en aquel reinado como en los sucesivos, se pidieron continuamente; pero como ni este ni otros muchos arbitrios de que luego nos ocuparemos bastaban para aquellas perennes urgencias, se dió lugar al establecimiento de los *servicios ó contribución de millones*. Comenzó á cobrarse el nuevo impuesto el año 1590, á virtud de la concesión de 8.000.000 de ducados, hecha á Felipe II en las Cortes de 1588, y se llamó de ese modo, porque los servicios que le producían se contaban por millones de ducados y no por maravedises, como los otros servicios y pedidos. La diferencia entre unos y otros, sin embargo, no estaba sólo en el nombre; pues así como los primitivos se recaudaban de un modo directo, éstos se hacían efectivos por medio de las sisas y derechos de consumo. Al principio se gravaron la carne, el vino, el aceite y el vinagre; pero luego, creciendo el importe de los servicios, fué extendiéndose la imposición á un gran número de artículos, ya en la forma de estanco, ya por medio de la sisa. El azúcar, el jabón, el aguardiente y los licores, las velas de sebo, la barrilla y la sosa, el mercurio, la pimienta, el chocolate, el papel, las pasas, etc., cayeron sucesivamente bajo los derechos de millones. La pólvora, el plomo, el azufre, la almagra, el bermellón, el lacre y los naipes formaban un ramo especial qee se denominó de las *siete rentillas* por lo insignificante de sus rendimientos. Igual aplicación se dió á la renta del *papel sellado*, creada por Felipe IV en 1636, con la excusa de favorecer la autenticidad de los contratos y actuaciones, y al *estanco del tabaco*, que, establecido en esa misma fecha, se incorporó á los millones desde 1638. Al mismo género pertenecían el *fiel medidor*, derecho de cuatro maravedises en arroba de vino, vinagre y aceite que se aforara ó consumiera; el *quinto y millón de la nieve*, que consistía en dos maravedises sobre cada libra y además una quinta parte del valor de ese artículo, y otras muchas exacciones que sería enojoso referir, cuando no tiene interés el recordarlas.

La *alcabala* se elevó también desde 10 al 14 por 100 para atender al pago de millones, y este recargo se llamó *cientos*, y otras veces de los *cuatro unos*, porque el aumento se hizo de 1 por 100 en 1639, de otro 1 en 1642 y de otros 2 en 1656 y 1663 respectivamente. Téngase en cuenta que, además de la generalidad con que gravaban sobre la circulación los *millones*, *alcabalas* y *cientos*, había algunos artículos que eran materia de imposiciones ó rentas especiales, como hemos visto que sucedía con el vino y la nieve, y ocurría también con la sal, la barrilla, etc., y se comprenderá que con tal cúmulo de monopolios, trabas y derechos, se hacían imposibles la producción, el tráfico y la riqueza, y quedará explicada la espantosa ruina en que nos vimos envueltos al concluir el siglo XVII.

Las *rentas del subsidio y del excusado* son un recurso de mucha importancia en este período. Los reyes austriacos acudieron con frecuencia á solicitar el auxilio de los bienes de la Iglesia, y así Carlos I obtuvo una *décima* de las rentas eclesiásticas en los primeros años de su gobierno, y luego, en 1529, una bula que le concedía la *verdadera cuarta parte de todos los frutos y rentas eclesiásticas deste presente año é del año venidero de* 1530 [1]; mas sin perjuicio de otras concesiones semejantes, en tiempo de Felipe II se introdujo por gracia de Pío IV, el año 1561, el *subsidio de galeras*. Consistía en 420.000 ducados, que anualmente se tomaban de las rentas del estado eclesiástico, para sostener en el Mediterráneo sesenta galeras armadas contra los moros y los turcos, y fué prorrogándose hasta que Benedicto XIV le hizo perpetuo en 1737. El *excusado* era la cesión á la corona, hecha por Pío V en 1567, del décimo correspondiente á la mayor casa dezmera después de las dos mayores de cada parroquia, que hallando dificultades, no llegó á practicarse y se convirtió, por otro breve de 1571, en la gracia de todos los décimos de la primera

---

[1] Cartas de la emperatriz al arzobispo de Toledo.— *Documentos inéditos*, tomo I, pág. 141.

ó mayor casa de cada parroquia, perpetuándose también en el siglo XVIII.

La *renta de población* nació cuando, expulsados los moriscos, vinieron á ocupar los lugares y tierras vacantes en el reino de Granada familias de otras comarcas. Los censos que pagaban estos colonos por las casas y la décima parte de los frutos de las heredades que se les habían cedido, los *censos sueltos* sobre las fincas de igual procedencia que se vendieron en esa forma, el arrendamiento de las fincas no vendidas y el derecho de la farda ó guarda de la costa, que se pagaba en el reino de Granada, constituían la renta de población.

Las *lanzas y medias annatas* son recursos creados en 1631 por Felipe IV; el derecho de lanzas se exigió á los nobles, que antes de la creación de los ejércitos permanentes venían obligados á mantener un cierto número de soldados; los duques pagaban 7.000 reales anuales, y los marqueses ó condes 3.600; la media annata consistía en la aplicación al Tesoro de la mitad de la renta ó sueldo con que estaban dotados los empleos y mercedes que concedía el rey, el primer año de su goce, y en una cantidad alzada que se cobraba por la creación ó sucesión de títulos nobiliarios.

El *quince al millar* fué un recargo de uno y medio por ciento sobre el importe de los servicios ordinarios y extraordinarios, que se estableció para atender á los gastos de su administración.

Omitiremos, para no alargar más este capítulo, los pormenores concernientes á la *regalía de aposento*, censo establecido sobre las casas de Madrid al instalarse aquí la corte; á la legislación arancelaria, que restableció las aduanas interiores, elevó los derechos de importación y exportación y dió grandes ingresos, sobre todo con la llamada *renta* ó *saca de lanas;* á los diversos derechos cobrados sobre la *minería* en la Península, y á la *acuñación de la moneda;* pasaremos en silencio otra porción de arbitrios menos importantes, y diremos algo acerca de los recursos que venían de América.

Hase discutido mucho acerca de los rendimientos que obtuvo la dinastía austriaca de las *provincias de Indias*, que así se llamaba entonces á nuestras posesiones en América, y no hay todavía los datos necesarios para decidir sobre las muy diversas opiniones, que con este motivo se sostienen. Procedían estos ingresos de dos distintos orígenes; el uno era la renta de las minas y el otro los sobrantes que se obtenían de los tributos establecidos en aquellos países, después de cubrir los gastos de su administración y gobierno. Carlos I confirmó la disposición de los Reyes Católicos, que en 1504 redujeron al quinto neto y sin descuento alguno la parte que correspondía á la corona de los metales que se extrajesen de las minas [1], y estableció en favor de su secretario Cobos la facultad de exigir, durante su vida y la de su sucesor, un maravedí por cada marco de oro y plata que se beneficiara en el Potosí. Extinguido el privilegio de Cobos, no sólo se mantuvo su exacción en provecho de la hacienda, sino que se extendió á las minas de Méjico y del Perú. Llamóse por esto *derecho de quintos y Cobos* al impuesto sobre las minas de América, á pesar de que numerosas reformas alteraron sus tipos, disminuyéndole á medida que las explotaciones eran menos abundantes. La contribución de aduanas es la primera que se lleva á América; poco después se extiende á ella la alcabala y luego las rentas del tabaco, la pólvora, los naipes y otros derechos de consumo, que con los tributos sobre los indios forman la base de aquella hacienda. Ahora bien, aunque un documento oficial del tiempo de Felipe II dice que lo que podian rentar y rentaban entonces á S. M. todas las Indias [2] en un año eran 1.203.233 ducados de á 375 maravedises, nosotros, después de computar muchos datos contradictorios, juzgamos que no se cometerá exageración calculando en 2.000.000 de du-

---

[1] Gallardo. — *Origen de las rentas*, tomo VI, pág. 8.

[2] Véase la *Historia de España*, por Lafuente, parte tercera, libro II, cap. II.

cados, por término medio anual, los caudales que durante este período vinieron para las arcas reales de las provincias de América [1].

Además de los ingresos antes enumerados, que casi en totalidad se sacaban de Castilla y se denominaban por eso *rentas provinciales*, los monarcas austriacos disponían de los servicios y subsidios que les otorgaban Aragón, las Provincias Vascongadas y Navarra y de las cantidades mucho más considerables que rindieron Flandes, Italia y Portugal, con las vicisitudes consiguientes á las guerras y sublevaciones ocurridas en estos países.

Pero nada bastaba para acallar las exigencias del fisco, y de aquí el número y la condición de los recursos extraordinarios de que llegó á echarse mano. Realizáronse de continuo operaciones de *crédito*, si es que puede darse este nombre á la emisión incesante de los juros y á los ruinosos anticipos, contratados con negociantes genoveses y españoles, por medio de *situados* y empeños sobre las rentas. Llamóse con verdadero sarcasmo *donativos* á los empréstitos forzosos y á las exigencias de dinero que, sin consideración ni templanza alguna, se tenían con los ricos y prelados, y no sólo se solicitó frecuentemente la generosidad de las ciudades y particulares, sino que hasta se pidió limosna para el rey en tiempo de Felipe III, yendo de casa en casa sus mayordomos y gentiles hombres, acompañados de un párroco y un religioso, para recoger lo que quisieran dar los vecinos de Madrid. Luego que se vendieron las rentas y derechos de la corona, pusiéronse en almoneda las hidalguías, que podían adquirir personas de

---

[1] Solamente las minas del famoso cerro del Potosí rindieron al Tesoro desde 1556 á 1783 pesos 151.722.647, y estos productos se obtuvieron á razón de 1.000.000 de pesos por término medio anual durante los siglos XVI y XVII, porque en los años computados del siglo XVIII, el ingreso no llegó á la tercera parte. Aunque no se advierte el valor del peso, es de creer que fuera de los 450 maravedises.—Relación inserta en la *Colección de documentos inéditos*, tomo V, pág. 170.

todas clases «sin excepción, ni defecto de linajes, ni otras máculas» [1], las jurisdicciones y oficios públicos, las villas, los lugares y, por último, los vasallos, que pasaban al señorío de los acreedores y asentistas. Se rebajaron los sueldos, las pensiones y los intereses de la deuda; se aumentó el valor de las monedas de cobre, y no hubo, en suma, expediente, por destructor é inmoral que fuese, como el de la legitimación por dinero de los hijos de los clérigos, que no se pusiera en planta, si se esperaba de él algún socorro. Mas de igual suerte que las remesas de América constituían uno de los más pingües ingresos normales, se halló en ellas un cómodo y productivo arbitrio extraordinario, mediante la incautación por la hacienda de los caudales que venían de las Indias con destino á los particulares: todo cuanto llegaba en las flotas debía depositarse en la casa de contratación de Sevilla, y los agentes del fisco se apoderaban tranquilamente de aquellos tesoros y reconocían á sus dueños el derecho á recibir unos juros que no habían de pagarse nunca; los particulares y comerciantes despojados ponían el grito en el cielo, las Cortes se quejaban al rey, éste se excusaba con sus grandes urgencias y prometía no volver á hacerlo, pero luego caía otra vez en la tentación, y el atropello se reproducía con increíble regularidad. Maravilla, en efecto, tanto como la índole de esos medios, el que su aplicación se tuviera por cosa corriente y lícita.

Y todo ello ¿para qué? Los monarcas austriacos, á pesar de los recursos de que disponían y de los censurables extremos á que se entregaban, no lograron nunca cubrir sus atenciones; Canga-Argüelles calcula en 62 millones de reales el *déficit* medio anual en tiempos de Carlos I, en 75 millones el correspondiente á los reinados de Felipe II, Felipe III y Felipe IV, y en cuanto á Carlos II, cons-

---

[1] Así decía el Consejo de Hacienda, que propuso á Felipe II esta medida.

fa que en 1690 el descubierto era de más de 70 millones [1]. El emperador vivió siempre, como dijo en las Cortes de Monzón de 1537, «envuelto en cambios y asientos, de los que corrían grandes intereses». Felipe II no veía un día con qué había de vivir el otro, y tan agobiado se halló, que suspendió los pagos del Tesoro, y á la postre se redujeron los intereses de la deuda en el 58 por 100 [2]. Felipe III encontró el erario empeñado en más de 140 millones de ducados sólo de las deudas de su padre, y se quejaba á las Cortes de no poder sustentar su persona y dignidad y de no haber heredado sino el nombre y las cargas de rey. Felipe IV se lamentaba de tener que buscar dinero, con *decaimiento de la majestad*, y Carlos II coronó esta serie de desdichas «haciendo concurso de acreedores »y poniendo en bancarrota la corona, el cual se formalizó »como pudiera formalizarse el de un particular, tomán»dose la vergonzosa providencia de apartar ocho millones, »que llamaron de la causa pública, para la precisa manu»tención del rey y el Estado, dejando lo demás para los «acreedores» [3].

El estado en que tuvo la hacienda la dinastía austriaca era incompatible con toda organización sistemática.

---

[1] *Diccionario*, tomo I, pág. 314.—En el año de 1557 importaba el *déficit* más de 173 millones de maravedises, según relación oficial que inserta Lafuente en la parte tercera, libro II, cap. II.—Otro presupuesto encontrado en el archivo de Simancas, y que comprende desde 1.º de Noviembre de 1608 á fin de Octubre de 1609, arroja un *déficit* de 1.038.917 ducados, y advierte que queda una porción de obligaciones pendientes y deudas no computadas entre los gastos —*Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, página 545 —En el presupuesto de Felipe IV para 1660, á que nos hemos referido anteriormente, se dice que «montando las rentas «casi 19 millones de escudos, está vendido de ellos 11.500.000 efec«tivamente, sin contar lo empeñado, con que se conoce el estado «en que se halla la real hacienda y la necesidad de buscar remedio general».

[2] Pedregal.—*Estudios sobre el engrandecimiento y decadencia de la casa de Austria*, pág. 246.

[3] Campomanes.—*Cartas político-económicas*, págs. 9 y 105.

Continúa la desigualdad ante el impuesto; cada provincia tiene diversa condición tributaria, siendo Castilla la más cargada, y se mantiene la exención de la nobleza y del clero, aunque éste contribuye al Estado por medio de los *subsidios*, y se halla también sujeto al pago de *los millones*.

La autoridad de las Cortes decae visiblemente en este período, y aquellos monarcas se propasan á establecer tributos sin la anuencia del reino. Felipe II contestaba sencillamente á las celebradas en Córdoba en 1570, quejosas como tantas otras de esa conducta, que no habían cesado las obligaciones y necesidades que le hicieran obrar así, y que no podía excusarse de usar de aquellos medios que le eran forzosos. En cambio se extienden más las funciones administrativas confiadas á las Cortes; porque además de la recaudación de los servicios ordinarios y extraordinarios, que ya desempeñaban, tomaron á su cargo el encabezamiento general de las alcabalas y tercias, y luego la distribución y cobro de los servicios de millones. Había, pues, la *Diputación del reyno*, compuesta primero de dos, y más tarde de tres procuradores, elegidos por las ciudades de voto en Cortes, que entendía en la administración de los servicios, y la *Comisión de millones*, formada con otros cuatro procuradores, para el régimen y cobranza de ese impuesto. Aquélla fué suprimida en 1694, y ésta ahora veremos cómo se trasforma.

Sobre la base de las *Contadurías mayores* creó Felipe II el *Consejo de Hacienda* por las ordenanzas del Pardo, fecha de 1593, que le organizaron con cuatro contadores, dos ministros del Consejo Real, un fiscal y un secretario, poniendo á su lado la *Contaduría mayor de Hacienda*, un *Tribunal de oidores* y la *Contaduría mayor de Cuentas*. Después de muchas reformas que no alteraron sustancialmente esta planta, en 1658 la Comisión de millones, que ya desde 1632 se componía no sólo de diputados, sino también de funcionarios nombrados por la Corona, se agregó al Consejo de Hacienda, pasando á formar en él

una *Sala de millones*, con lo cual se fusionaron ya la hacienda popular y la del rey, con unidad y ventaja para la administración, pero con tan grave detrimento de la significación de las Cortes, que de hecho quedan anuladas por el Consejo de Hacienda desde el reinado de Felipe IV. Esa misma tendencia á la centralización dió lugar al nombramiento por Carlos II en 1687 de un *superintendente general de Hacienda*, y en 1691 al de los *superintendentes de provincia* en todas las de Castilla, y desde entonces el Consejo de Hacienda empezó á reducirse á las funciones consultivas, que son las propias de los cuerpos colegiados.

Pero la unidad, no más que relativa, porque las provincias aforadas conservaban sus organizaciones especiales, alcanzada en los últimos días de la dominación de los austriacos, no podía remediar los males consiguientes á la penuria, entonces mayor que nunca, de la hacienda pública, ni impedir los funestos resultados de una administración en que eran tan diversos los orígenes de renta, tanto los ramos especiales, y en que se mezclaban con la recaudación directa los encabezamientos, las sisas, los estancos y las depredaciones de los arrendadores, genoveses, flamencos y alemanes de ordinario, que se valían de su influencia y su dinero para saquear la nación impunemente. Algún escritor [1] hace subir á 60.000 el número de las personas dedicadas á la cobranza y manejo de los tributos, y muchos otros describen minuciosamente las inicuas artes de los recaudadores, y lamentan en sentidos términos los atropellos de que era víctima el pobre contribuyente [2]. Había, por otra parte, dos elementos de grandes perturbaciones, que eran los *arbitristas* y las *juntas de medios;* aquéllos buscaban de continuo trazas para mejorar la situación del reino y proponían medios, ora desas-

---

[1] Solorzano.—*Emblemata regio-política*.

[2] Véanse las citas y datos que sobre este asunto aduce Colmeiro en su *Historia de la Economía política*, tomo II, cap. 88.

trosos, ya ridículos, y éstas, dignos jueces de tales quimeras, tomaban providencias absurdas que empeoraban los daños.

Los arbitristas, que tanto dieron que hacer á los gobernantes como á los escritores satíricos, pululan en los siglos XVI y XVII, y las juntas de medios funcionan á la vez, y especialmente en los reinados de Felipe IV y Carlos II. Es digna de particular mención y puede dar idea de las demás de su clase la *Junta magna*, convocada por el último de esos reyes, la cual, bajo la presidencia de S. M., se componía de varios consejeros del de Hacienda y de Estado, del confesor del monarca, el cura de San Justo, un padre jesuita y el franciscano Cornejo, y propuso en 1693 acuñar la plata de la casa real y la tercera parte de la que tuviesen los particulares, quedándose el rey con el 10 por 100, empeñar las alhajas de la reina y otras cosas semejantes [1].

Los arbitristas y las juntas de medios son plaga y signo propios de una época en la que, como dice Campomanes [2], «había un embolismo tal en la administración de la »hacienda, que se reputaba un grande hombre el que lle»gaba á entender algo de ella».

---

[1] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, pág. 19.
[2] *Cartas político-económicas*, pág. 82.

VII

La hacienda de los Borbones hasta las Cortes de Cádiz.

Así como la dinastía austriaca recibió el país en excelentes condiciones, la casa de Borbón vino á reinar en España en circunstancias bien críticas, y tuvo la desgracia de agravarlas con la porfiada guerra que hubo de sostener para llegar á entronizarse, y de la cual nos queda triste muestra con la bandera inglesa que ondea en Gibraltar.

Si Felipe V, aceptando la situación creada por el tratado de Utrecht, en vez de alentar los planes ambiciosos y las intrigas de Alberoni y de acometer empresas exteriores, hubiera dedicado por completo su actividad y buenas cualidades á los asuntos de la administración interior, nuestra patria hubiese obtenido considerable provecho de su reinado, y habríanse anticipado para España cerca de medio siglo los beneficios conseguidos con la paz de Aquisgrán y el paternal Gobierno de Fernando VI; mas á pesar de la escasa fortuna que en lo diplomático tuvo el primero de los Borbones, y no obstante la presión de las influencias francesas y de los intereses de familia que trajo á nuestra política la nueva dinastía, marcóse ya desde el fundador de ella el propósito de llevar á cabo la obra de regeneración que hacía precisa el abatimiento á que nos

condujeron los últimos austriacos. Felipe V realizo en todos los órdenes reformas importantes; Fernando VI, al abrigo de la *neutralidad*, que cuerdamente proclamara, favoreció con ahinco la restauración que halló iniciada; Carlos III, menos pacífico, y comprometido además por el desdichado *pacto de familia*, que ligó nuestra suerte á la de Francia, vuelve á guerrear en el exterior; pero sus atinadas medidas y su celo por el bien público elevaron la nación á un grado de prosperidad considerable; y el mismo Carlos IV, aunque débil é incapaz de gobernar por sí mismo, fomenta, al principio de su brevísimo reinado, los intereses morales y materiales del país, hasta que su desatentada conducta en el exterior detiene los progresos interiores y le obliga á renunciar la corona, cuando venía sobre España la negra nube de la invasión francesa, en su hijo Fernando VII, indigno ciertamente de que su nombre sirviese de bandera en la gloriosa lucha, que dejó á salvo nuestra independencia.

Acúsase de absolutistas á los Borbones de que ahora hablamos, y fuéronlo sin duda; pero hay que tener presente, para juzgarlos desde este punto de vista, que ellos no mataron la libertad, sino que la encontraron muerta por mano de los austriacos; y si Felipe V privó de sus fueros á los aragoneses y catalanes, fué, más que por motivos políticos, en castigo de una rebelión del todo injustificada. Además, ninguno de ellos incurrió en el despotismo, y antes bien usaron prudentemente de su autoridad ilimitada, poniéndola de ordinario al servicio de la justicia. Prueba de ello es el cuidado con que eligieron sus ministros y se rodearon de hombres eminentes; pues si Felipe V tuvo en esto mejor intención que acierto, Fernando VI y Carlos III deben la mayor parte de su gloria á los consejos y ayuda de personas de tanto mérito como Carvajal, Ensenada, Aranda, Floridablanca, Campomanes, Jovellanos y otros muchos á quienes ensalzaron sin considerar más que sus prendas; y hasta Godoy, cuya privanza fué realmente escandalosa y funesta, no era, sin em-

bargo, un ambicioso vulgar, y no pueden negársele en justicia un regular talento y ciertas elevadas miras.

Visible es el desarrollo que nuestra riqueza adquiere en el siglo XVIII. La agricultura se repone de anteriores quebrantos, porque se quitaron algunos de los obstáculos que en la ley encontraba su progreso, tales como la policía de los abastos, la tasa de los granos y la prohibición absoluta de cerrar las tierras; se moderaron los privilegios de la Mesta y los reglamentos de montes y plantíos, y se adoptaron otras providencias tan beneficiosas como la creación de pósitos y la de una escuela de agricultura en Aranjuez. Fomentáronse también los riegos, se construyeron caminos y canales, se facilitó la enajenación de ciertos bienes amortizados y el repartimiento de las tierras de propios, se levantaron las nuevas poblaciones de Sierra Morena y se promovió el establecimiento de colonias agrícolas en Salamanca, Extremadura y Mallorca [1]. La influencia de esas medidas y la protección directa que gozó la industria con el ennoblecimiento del trabajo y las franquicias y mayor libertad concedidas á sus aplicaciones, dieron notable impulso á la fabricación y á las manufacturas. Promovióse la venida de maestros y artífices extranjeros que aleccionaran á los nacionales y se mandaron operarios españoles á visitar los talleres y á estudiar los procedimientos de las artes que con mayor perfección se cultivaban en diferentes países; nació entonces la industria algodonera de Cataluña, creáronse fábricas numerosas é importantes por cuenta del Estado, y Carlos III llegó á mostrar su predilección por los intereses económicos, tomando parte como accionista en empresas de esta clase [2]. El comercio fué atendido con el desarrollo de la marina, la supresión de aduanas interiores, la libertad del tráfico de América, la reacuñación de la moneda, el servicio de correos, el establecimien-

---

[1] Colmeiro.—Obra citada, tomo II, pág. 88.

[2] Este monarca se interesó por 100.000 reales en la *Compañía de comercio y fomento de fábricas,* erigida en Burgos.—Ferrer del Río.—*Historia del reinado de Carlos III,* tomo II, pág. 5.

to del Banco de San Carlos y otras muchas medidas semejantes.

Gran parte de esas innovaciones y mejoras se debió á la rectificación hecha en las doctrinas del antiguo *mercantilismo* y al eco que hallaron entre nosotros por el conducto de ilustres escritores los modernos principios económicos, así como la cultura en éste y en los demás ramos del saber humano se logró merced á las reformas practicadas en la enseñanza pública, á la institución de Academias, Bibliotecas, Museos, Sociedades de Amigos del País, etc., y al perseverante anhelo con que se dedicaron á promover un verdadero renacimiento científico, literario y artístico los primeros monarcas de la casa de Borbón. Por donde una vez más se manifiesta la estrecha solidaridad que media entre los intereses morales y los materiales de la Sociedad.

Tenemos ya los datos necesarios para formar el presupuesto de gastos que corresponde á este período. Las atenciones militares ocupan el primer lugar entre ellos, porque si la guerra no es ahora continua, como antes, todavía es muy frecuente, y las empresas de Felipe V y las luchas sostenidas por Carlos III y Carlos IV consumieron tesoros enormes. La tregua que mantuvo Fernando VI fué de una paz armada, y la organización del ejército y de la marina, el material y las construcciones militares no fueron menos costosos en su reinado que en los otros. El sostenimiento de la casa real fué también onerosísimo; Felipe V, rodeado de numerosa familia y dado á la ostentación, elevó mucho sus gastos é invirtió además sumas cuantiosas en la edificación del palacio de Madrid y en el real sitio de la Granja, que hizo en imitación y competencia de Versalles; Fernando VI realizó grandes economías en su casa; pero Carlos III volvió á aumentar los dispendios, y Carlos IV, siguiendo igual camino, llegó á gastar más de 100 millones de reales cada año. Al lado de estas obligaciones figuraban las contraídas para llevar á cabo las obras públicas, carreteras,

canales y edificios del Estado, para la dotación de establecimientos científicos, de enseñanza, etc., para subvenciones y premios á la industria y la creación de colonias, para organizar y mantener los institutos de beneficencia, para realizar, en fin, aquellos amplios objetos que la Administración se proponía, según hemos indicado. Y venían, por último, á ser pesada carga del Tesoro las antiguas deudas y las que hubo necesidad de contraer en esta época.

Á un aumento tan considerable de gastos había de corresponder la creación de arbitrios nuevos. El presupuesto de Carlos II no llegaba á 200 millones de reales. Felipe V casi le duplicó, y era imposible que con tanta rapidez creciesen los productos de los impuestos establecidos, por muy grande que fuera el desarrollo de la general riqueza. Por eso este monarca, además de acudir á numerosos recursos de carácter extraordinario que luego mencionaremos, fundó otros de condición normal y permanente. Los de mayor importancia fueron las contribuciones exigidas á las provincias aforadas de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, con los nombres de *real única contribución*, *catastro*, *equivalente* y *talla* respectivamente. La abolición de los fueros que gozaban esas provincias permitió á Felipe V someterlas á un régimen tributario que aproximase su condición bajo este aspecto á la que tenía Castilla; pesaban sobre ésta únicamente ó en mayores proporciones las alcabalas, cientos, millones y todos aquellos impuestos indirectos de la dinastía austriaca, que se llamaron por esto mismo, como ya sabemos, *rentas provinciales*, y ahora—1716—se establecieron en el antiguo reino de Aragón los indicados gravámenes, que, á pesar de llevar nombres diversos, eran en el fondo iguales y consistían en el pago de una suma fija, que las provincias repartían entre sus vecinos proporcionalmente á *la renta* que por cualquier concepto obtenía cada uno. Todavía, después de esta reforma, quedaron beneficiadas las provincias exentas con relación á Castilla; en primer lugar,

porque se vieron libres de las mil vejaciones á que daban lugar las rentas provinciales, y además, porque éstas se recargaron muy á menudo y no se hicieron, sin embargo, aumentos proporcionales en los cupos de las imposiciones equivalentes.

Nacen también en este reinado las contribuciones denominadas *cuarteles de Madrid* y de *paja y utensilios*, cuyo objeto era atender al alojamiento y suministro de las tropas por administración y constituir un fondo para indemnizar á los pueblos que sufrieran tales cargas por el tránsito ó estancia de los militares. La primera, establecida en 1718, comprendía á Madrid y á 146 pueblos enclavados en el radio de diez leguas, y consistía en ciertos derechos de consumos y en el pago de 15 reales anuales por vecino; la segunda, de 1719, era exigida á las demás poblaciones de Castilla y Aragón. El duro gravamen de los alojamientos continuó, sin embargo, como antes, y el impuesto de utensilios llegó á producir en 1798 cerca de ocho millones de reales.

Es digna de mención, más por su tendencia que por los resultados financieros, la cláusula obtenida en el concordato de 1737, por la cual Clemente XII mandaba pagar los mismos tributos que gravaban los bienes de los legos á los adquiridos de allí en adelante por las comunidades religiosas, iglesias y lugares píos, exceptuando solamente los de primera fundación.

Reformó Felipe V la legislación de *aduanas*, la de *minas*, la del *papel sellado*, la renta del *tabaco* y algunos otros ramos para aumentar los ingresos, y suprimió en cambio, como ya tenemos dicho [1], el año de 1724 la prestación señorial de la *moneda forera*, que no rendía más que unos 100.000 reales anuales.

Fernando VI, no sólo no creó impuestos, sino que hizo considerables rebajas en los encabezamientos de los pue-

---

[1] En la pág. 44 de este mismo tomo.

blos por las rentas provinciales y en los derechos de aduanas; pero con la moralidad y el orden que introdujo en la administración de la Hacienda, elevó las rentas hasta tal punto que éstas crecieron más de 5 millones de escudos el año 1750, comparadas con las de 1742. No obstante, dos recursos de alguna entidad vinieron á reforzar el Tesoro sin quebranto de los súbditos: el *giro real* y los *espolios y vacantes* de los obispados. El Marqués de la Ensenada, en vista de que el erario sufría grandes pérdidas para colocar fondos en el extranjero, ideó realizar por cuenta del Estado el giro de caudales, situando las sumas necesarias en las plazas importantes, y este negocio producía para el Tesoro de 500 á 600.000 escudos cada año. El concordato ajustado con Benedicto XIV en 1753 reconoció á la corona de España el derecho de adquirir, con aplicación á usos piadosos, los bienes que los obispos dejaran á su fallecimiento y las rentas que devengara la mitra hasta la provisión de la vacante, con lo cual se recaudaban otros 140.000 escudos, por término medio anual. Cupo además á este monarca la gloria de autorizar la real cédula de 10 de Octubre de 1749, que le presentó Ensenada, suprimiendo las rentas provinciales de Castilla y estableciendo en su lugar una sola contribución directa, repartida sobre todas las utilidades líquidas, conforme á los datos de la estadística. Acometiéronse desde luego los trabajos que reclamaba el planteamiento del nuevo impuesto, y se gastaron hasta 40 millones de reales en recoger las noticias necesarias; no se vencieron las dificultades nacidas, por una parte, de la naturaleza de la idea, y por otra, de las preocupaciones de la opinión general, y no llegó á realizarse el pensamiento; mas el mérito de concebirle y los esfuerzos hechos para verle practicado, honran la inteligencia y el celo de aquellos gobernantes. Desde el reinado de Felipe II se agitaba el proyecto de fundir en uno solo la multitud de los tributos indirectos, y en las Cortes de 1575 se ofreció para este objeto una imposición sobre la molienda de los granos; pero tratába-

se entonces, y sólo se pensó mucho tiempo después [1] en la contribución única indirecta, en *una sola alcabala*, mientras que el decreto de Fernando VI sancionando el impuesto único, fundado en el catastro, se adelantó á las doctrinas y sobre todo á las prácticas que por todas partes se seguían en aquella época.

Inauguró Carlos III su administración condonando débitos y atrasos de las contribuciones [2] y más adelante, en 1785, redujo la alcabala desde el 14 por 100 á tipos muy inferiores, que no pasaban del 8; disminuyó considerablemente los derechos de millones sobre las carnes, vino, vinagre y aceite, y los suprimió del todo en la venta del pan en grano [3], así como *la bolla* de Cataluña.

Los recursos creados por este monarca fueron la *lotería* y el impuesto de *frutos civiles*. La lotería, que luego se llamó *primitiva* para distinguirla de la *moderna*, establecida posteriormente, admitía diversas combinaciones á voluntad del jugador, y se sorteó por primera vez en Diciembre de 1763; sus rendimientos, aplicados á fines benéficos, eran al principio exiguos; pero crecieron rápidamente, elevándose en 1789 á cerca de 11 millones de reales, y los sobrantes que quedaban después de cubiertas aquellas atenciones pasaron á ser beneficio del Tesoro. Esto mismo sucedió con la lotería análoga á la que hoy existe, llevada á Ultramar en 1759. Los frutos civiles, introducidos en 1785 [4] para compensar las reducciones de las ren-

---

[1] Véase en la pág. 45 del tomo I las opiniones sobre este asunto de nuestros escritores del siglo XVII.

[2] Á 60 millones de reales ascendían las deudas por este concepto en sólo las provincias de Castilla.

[3] Lafuente.—Obra citada, parte tercera, lib. VIII, cap. XIX.

[4] Pita Pizarro afirma que esta contribución existía en 1640. (*Examen de la Hacienda*, pág. 203), y Canga-Argüelles dice en su *Diccionario* que produjo 10 millones de reales en 1779; pero el Real decreto de 29 de Agosto de 1794 consigna terminantemente que el mpuesto se estableció con la fecha que damos en el texto. V. Gaillardo, tomo III, pág. 318.

tas provinciales á que antes aludimos, consistían en un 5 por 100 sobre los arrendamientos de tierras, casas y artefactos; su exacción halló muchos obstáculos, y por de pronto, sólo en algunas provincias pudo hacerse efectiva.

La expulsión de los jesuitas también dió algunos medios á la hacienda, porque los bienes de aquella compañía se aplicaron á diversos fines de pública utilidad, y especialmente á los establecimientos de beneficencia. Otro tanto sucedió con el *Montepío beneficial*, constituído por gracia de Pío VI con la tercera parte de las rentas de los beneficios eclesiásticos.

Por último, Carlos III, que tan adelantado halló el proyecto de la contribución única, insistió en él, y después de nuevas y detenidas consultas, promulgó el decreto é instrucción de 4 de Julio de 1770, que abolía las rentas provinciales, estableciendo el impuesto directo sobre la renta, dividido en tres ramas, de *propiedad*, *industria* y *comercio*. Fijóse el cupo en 135.705.812 reales, que era el importe de las rentas provinciales, y se encomendó á la Sala de millones del Consejo de Hacienda, convertida en Sala de la única contribución, el cuidado de activar los trabajos preparatorios de distribución y cobro. Los mismos obstáculos que veinte años antes habían detenido la ejecución de esa idea la hicieron ahora imposible; mas buscando para su aplicación otro camino y tomando por base la contribución de frutos civiles, se pensó en una especie de impuesto de clases, que dividía la población en seis grupos. Este plan, formulado en 1787, no llegó á realizarse por la muerte del rey, que ocurrió ya al poco tiempo.

En el reinado de Carlos IV, que es el más azaroso y triste para la hacienda de los que abarca este período, no se registra ninguna modificación trascendental en el sistema tributario. La única reforma provechosa al contribuyente fué la supresión de los antiguos *servicios ordinario y extraordinario y su quince al millar*, acordada por Real cédula de 20 de Noviembre de 1795; pero en cambio se recargaron los tipos de las rentas provinciales, se exten-

dió el uso y se aumentó el precio del papel sellado, se subieron la sal, el tabaco, la pólvora, etc., sin que enmedio de aquellos angustiosos apuros y al lado de los innumerables arbitrios que entonces se emplearon, se hallaran otras nuevas materias de imposición que los criados, coches y caballos, los bienes de propios y las herencias trasversales, no lográndose establecer tampoco sobre ellas nada estable y duradero.

Las rentas de América siguen en este período las vicisitudes consiguientes á las guerras que producían, ora la incomunicación con las colonias, ora la inseguridad de los mares y la pérdida de las flotas. Las reformas hechas en la administración ultramarina elevaron los ingresos por este concepto en tiempo de Fernando VI desde tres á cuatro millones de escudos á que antes ascendían á seis millones anuales, y Ensenada tenía la opinión de que todavía podían duplicarse; Carlos III fomentó también este recurso con el establecimiento de nuevos impuestos en América y por medio de visitadores enviados á inspeccionar allí la hacienda y á corregir los abusos que en ella se cometían, y durante el reinado de Carlos IV, aunque hubo en esto la misma irregularidad que en todo, no dejaron de obtenerse considerables auxilios de este origen.

En cuanto á recursos extraordinarios, salvo algunos momentos de desahogo en los días de Fernando VI y Carlos III, se usaron en esta época con frecuencia y en gran número. Hasta 44 arbitrios extraordinarios señala Canga-Argüelles [1] como establecidos por Felipe V; hay entre ellos enajenaciones de rentas y de empleos, redenciones de créditos é intereses, descuentos de sueldos, impuesto de un 25 por 100 á los caudales que venían de América, contribuciones transitorias sobre la propiedad territorial, sobre alquileres, etc., y una *capitación* que, con el título de *servicio*, *cuartel* y *remonta*, se exigió en los años 1712 al 14, y luego dos veces en 1719, con tipos que variaron desde

---

1 *Diccionario*, tomo I, pág. 93.

12 hasta 100 reales por vecino; pero todo esto no impidió que el *déficit* fuera, por término medio, de más de 200 millones anuales en aquel reinado, que se contrajese una deuda de más de 1.000 millones de reales, y que hubiera cortes de cuentas como el ordenado por un decreto de 21 de Marzo de 1739, que decía: «He resuelto se suspenda »desde luego todo lo librado, consignado y mandado ex»tinguir... sin excepción alguna, á cuya providencia obli»ga en el día, según su notoria constitución, la conserva»ción del Estado».

También Fernando VI pasó sus estrecheces, «aunque »tanto y tan generalmmente se vocifera la abundancia en »su tiempo del erario», pues su ministro el conde de Valparaíso declara que halló gran dificultad para cubrir las atenciones públicas en los años de su administración, que fueron los últimos del reinado, y señala en 1757 un *déficit* de 2.116.633 escudos, porque los gastos ascendían á 30.749.170, y los ingresos no eran más que 28.632.037 [1]. Algunos dicen que este monarca dejó en la tesorería un sobrante de 300 millones [2], y otros rebajan mucho esta suma [3]; pero según la autorizadísima afirmación de Campomanes, si es cierto que á la venida de Carlos III se hallaron *algunos millones* en las arcas, «esto provino de que, »durante la larga enfermedad de Fernando VI, se suspen»dió todo pago, como el conde de Valparaíso lo hizo pre»sente en la representación con que entregó su ministerio, y se comprueba con los decretos y contradecretos de los »años siguientes sobre pago de atrasos» [4]. Por otra parte»

[1] Campomanes, *Cartas político-económicas*, pág. 14.

[2] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo I, pág. 85.

[3] Ferrer del Río, en su *Historia del reinado de Carlos III*, dice «que este rey halló 200 millones de repuesto al venir á España, »pero halló también muchas obligaciones descuidadas». Tomo II, »página 5.—Danvila, en la *Historia* de la Academia, afirma «que la »cuenta de la Tesorería general arrojaba en 1759 un haber de 291 »millones, que no llegaron á ser todos efectivos á causa de algunas »quiebras». Tomo II, pág. 74.

[4] Cartas citadas, pág. 12.

se compagina mal con esa supuesta holgura el que Fernando VI, que en 1748 dedicó 60 millones á pagar los créditos pendientes, no pudiera dedicar á esa atención en los años sucesivos más que un millón de reales, que á duras penas se elevó en 1756 á 2.600.000, y hubiera de encargar en el testamento á su hermano que tuviese el mismo cuidado que él había tenido *en ir satisfaciendo las deudas de su padre, sin olvidar las de los reyes predecesores* [1]. Ello es que hubo necesidad entonces de enajenar bienes de la corona, de impuestos transitorios sobre las rentas y los arbitrios locales, de *donativos forzosos* y de otros recursos semejantes.

Sin aumento de los tributos se cubrieron todas las atenciones públicas durante los seis primeros años del reinado de Carlos III, ventaja no conseguida jamás por los monarcas de origen austriaco, ni por ninguno de los tres Borbones que le precedieron en el trono [2]; pero más tarde las luchas con Inglaterra causaron tales apuros que fué forzoso acudir, entre otros medios, á la venta de títulos, cruces y empleos para la América, á la incautación de los depósitos judiciales, á los préstamos, á los donativos, á la creación de fondos vitalicios y, por último, á la emisión de papel moneda. Con el deseo de evitar nuevos impuestos, y sin duda por la dificultad también de establecerlos, se contrató en 1780, para hacer frente á los gastos de la guerra, un empréstito de 148.500.000 reales, á cambio de unos billetes que se denominaron *vales reales*, con el interés de 4 por 100, pagaderos en veinte años, y que debían admitirse como metálico en las cajas del Estado; continuando las urgencias, y hallándose cómodo el expediente, se hizo una segunda emisión en 1781 por valor de 79.501.500 reales, y una tercera en 1782 de hasta 221.904.000; además se crearon en 1785 y 1788 otros 99

[1] Canga-Argüelles, tomo I, pág. 308.—Lafuente, *Historia de España*, parte tercera, lib. VII, cap. VI.

[2] Ferrer del Río, obra citada.

millones de esos títulos sobre los fondos dedicados á la construcción de los canales de Tauste y el Imperial de Aragón, y para continuar aquellas obras, con lo cual la suma de los vales emitidos llegó á ser de 548.905.500 reales. Bien recibidos al principio unos valores que devengaban intereses y servían, por otra parte, como instrumentos de cambio, se depreciaron tan luego como su cantidad excedió á las necesidades de la circulación y debilitó la confianza. Los vales llegaron á sufrir un descuento de 22 por 100, y para contener aquella crisis se ideó la creación del Banco de San Carlos, fundado en 1782, con un capital de 300 millones de reales. Logróse el objeto, porque con la recogida de vales que hizo el Banco se restableció el crédito de esos títulos, y hasta se verificó que alcanzasen algún premio; pero todos los que se pudieron cancelar en tiempos de Carlos III importaban unos 15 millones; de suerte que al fallecimiento de este monarca quedaban en la circulación ó en el Banco 534 millones de vales reales, que, sumados con el valor de los juros, los fondos vitalicios, etc., hacían subir á más de 2.000 millones la deuda del Estado.

La fecundidad para la invención de arbitrios extraordinarios y los abusos del crédito son, sin embargo, mucho más considerables en el reinado de Carlos IV; hubo donativos, descuentos, rifas, enajenación de bienes de la corona, de los propios de los pueblos, de manos muertas, etc. [1], y en cuanto á empréstitos, sólo en seis años, de 1794 á 1799, se contrataron *diez* por un capital en junto de más de 3.000 millones de reales, verificándose todavía después, hasta 1808, otras varias emisiones en 1805 y 1807. La mayor parte de aquellas operaciones consistía en la creación de vales, de los que se pusieron en circulación por Carlos IV 1.759 millones. Para atender al

[1] Canga-Argüelles pone una lista de recursos extraordinarios en este reinado, que sube hasta el número 114; pero es de advertir que da como sancionadas medidas que no pasaron de la propuesta.

pago de todos esos créditos se estableció en 1794 un *fondo de amortización*, intervenido por el Consejo de Castilla, que luego se reformó y tomó el nombre de *Caja de amortización* en 1798, dotándole con multitud de arbitrios, aumentados sin cesar; pero todo fué inútil para mantener el crédito público y salvar la hacienda: los vales, cuyo curso se declaró forzoso en 1799, perdieron en el cambio hasta 60 por 100 y quedaron sin extinguir al fin de este reinado por una suma de 1.890 millones de reales; el *déficit* del presupuesto llegó á ser en algún año (1797) de 820 millones, y la deuda pública subió a más de 7.000 millones. Aunque hemos renunciado ya á enumerar los recursos extraordinarios de que se echó mano en esta época, no podemos menos de llamar la atención sobre dos de ellos, interesantes por su cuantía y sobre todo por su significación política; nos referimos á los *subsidios de la Iglesia* y á la *desamortización civil y eclesiástica*. Seguía disfrutando el clero la inmunidad del impuesto; pero los reyes, que desde mucho tiempo antes tenían fija la vista en los bienes de la Iglesia, habían ido obteniendo de los Papas repetidas concesiones y una participación cada vez mayor en tal riqueza, y ahora que las necesidades del erario eran tan apremiantes, se cargó también á las rentas eclesiásticas con buen número de arbitrios extraordinarios; de esta suerte, además de los subsidios antiguos y modernos, las tercias, el excusado, el noveno, el montepío beneficial, las medias annatas, vacantes y otras exacciones de carácter permanente que á fines del siglo XVIII importaban unos 60 millones de reales al año, la propiedad de la Iglesia se vió gravada con el aumento de todas esas cargas y contribuyó al Estado por muchos conceptos nuevos, tales como la reforma de algunas prebendas y la aplicación de sus beneficios á la hacienda, los donativos que se pidieron á las comunidades religiosas, á las iglesias particulares y al clero, la adjudicación de los economatos al Tesoro, etc., con todo lo cual aquella antigua exención vino á ser casi ilusoria. Así se explica que en 1799 se tratara

seriamente de encomendar al clero, que tantos recursos suministraba, la dirección y el manejo de la deuda, cosa que no llegó á realizarse, según dice Godoy en sus *Memorias*, sólo por las condiciones que imponía aquél para admitir tal encargo. La desamortización en general se inicia con el 15 por 100 establecido sobre los capitales que se vincularon en cualquier forma; en lo civil se aplica á algunos bienes del patrimonio de la corona, luego á los propios de los pueblos, á los de hospitales, obras pías, patronatos de legos, etc., y por último, se extiende á los mayorazgos, reconociendo á sus dueños la facultad de enajenarlos y de reservarse la octava parte del precio, con tal de que impusieran el resto en las cajas afectas á la deuda pública, mediante un interés de 3 por 100, y en lo eclesiástico se comienza resueltamente con la concesión otorgada por el Papa Pío VII en el Breve de 12 de Diciembre de 1806, para que se enajenara la sétima parte de los bienes pertenecientes á las iglesias, monasterios, órdenes militares y demás corporaciones eclesiásticas, con aplicación á las necesidades de la monarquía, y dando en equivalencia al clero títulos de la deuda al 3 por 100. Pingüe arbitrio, dice Canga-Argüelles, que quedó casi en las primeras diligencias de su ejecución, en virtud de los sucesos acaecidos en 1808. Godoy se jacta de sus ideas favorables á la desamortización eclesiástica, que bajo el punto de vista fiscal consideraba como «un gran empréstito, una conversión de la deuda pública por otra menos gravosa» [1]. Bueno es tener en cuenta todos esos hechos que determinaron las relaciones económicas entre el Estado y la Iglesia á fines del siglo pasado y principios del actual, para no caer en el error de atribuir á la revolución contemporánea doctrinas admitidas ya y mudanzas inauguradas en aquel tiempo.

Poco interesante tenemos que referir en este período por lo que toca á la organización financiera. Anuladas enteramente las Cortes, no intervienen ya en la gestión

---

[1] *Memorias*, tomo II, pág. 384.

económica, que se halla al exclusivo cargo de uno de los *secretarios del despacho*, con el título de *superintendente general* de toda la real hacienda, á cuyas órdenes estuvieron desde 1718 los *intendentes de ejército y provincia*, establecidos en las capitanías generales, y los de *provincia* solamente, que funcionaban en las demás del reino. El Consejo de Hacienda siguió entendiendo en lo contencioso y con su carácter consultivo, haciéndose numerosas reformas en su planta.

Las tendencias á la unidad se manifiestan con el establecimiento de una *Dirección general de Rentas* y una *Tesorería general* organizada en 1713. Las dos antiguas contadurías del reino se convirtieron en 1717 en tres *Contadurías generales*, una *de valores* ó de entrada, otra *de distribución* ó de salida de caudales, que intervenían las operaciones de la Tesorería general, y una tercera dedicada á llevar la cuenta de los servicios *de millones*. En 1799 se reformó la organización administrativa, suprimiéndose la Dirección general de Rentas, que se creyó innecesaria por la extensión dada al encabezamiento de las contribuciones indirectas, y se dió el paso de crear en cada provincia una *Administración única de rentas*, con las dependencias correspondientes de tesorería y contaduría.

Las *Representaciones* que Ensenada dirigía al Rey son ya unos presupuestos calculados para los gastos y los ingresos por conceptos generales, y en la de 1751 decía aquel celoso gobernante: es preciso *que no libre otro más que el Ministro de Hacienda y que no haya más cuenta que la del Tesorero general.*

No se dejó por esto de mantener ó formar algunos ramos especiales; así hubo una *Junta de incorporación*, para revisar las enajenaciones de la corona, otra *Junta de Indias*, para el manejo de la hacienda de Ultramar; la *Superintendencia y pagaduría general de juros*, que distribuía los fondos aplicados á estos créditos; la *Junta de moneda;* la *Junta de montepíos*, que administraba los recursos dedicados desde 1761 al socorro de las viudas y huérfanos

de militares, y desde 1764 á los de empleados civiles, y otras varias administraciones particulares, entre ellas, los *fondos y cajas de amortización* para la deuda, de que ya hemos hecho mérito.

Lo más trascendental en este orden fueron los intentos para establecer el impuesto único y el hecho de haber sustituido la administración directa al arrendamiento en el cobro de las rentas. Como consecuencia de aquellos proyectos se hicieron importantes trabajos de estadística y se consiguió por Fernando VI un Breve de Benedicto XIV, que sancionaba, para cuando se creara la única contribución, el deber de los eclesiásticos de levantar las cargas públicas, sometiéndolos al pago de ese impuesto, aunque con una equitativa rebaja de la cuota. Reconocidos los daños inmensos que sufrían los pueblos con el sistema de la recaudación por medio de los asentistas ó arrendadores, el francés Orri, ministro de Felipe V, preparó el cambio de régimen con un decreto de 1713 que mandaba fuese una sola persona la encargada en cada provincia del arriendo; en el año siguiente se estableció eso mismo respecto de las llamadas rentas generales, y más tarde se pusieron en administración per vía de ensayo seis provincias. Los excelentes resultados de esta medida impulsaron á Fernando VI á decretar, por consejo de Ensenada, en 1749, que desde el año siguiente cesaran los arriendos en todas las provincias, encargándose de las rentas los oficiales de hacienda.

VIII

Desde las Cortes de Cádiz hasta 1845.

Raro ejemplo es el que ofrece la situación de nuestra patria, cuando, á causa de los ignominiosos tratos de Bayona, se halló huérfana de toda autoridad legítima, «cedida como rebaño» y ocupada por un ejército extranjero; pero menos común es todavía el majestuoso espectáculo de aquel levantamiento con que dió España buena muestra de la energía y del amor á la independencia de sus hijos.

Los horrores acaecidos en Madrid el día 2 de Mayo de 1808, poniendo en claro la perfidia de Napoleón I, dieron la señal del alzamiento; rápida y espontánea la aclamación popular, constituyó en cada provincia una junta encargada del Gobierno, y sobre todo de dirigir la guerra contra los franceses, y bien pronto, dándose las manos aquellas autoridades locales, formaron con delegados suyos una *Junta central*, que se instaló el 25 de Septiembre siguiente en el palacio de Aranjuez. Para no caer en poder del enemigo abandonó aquella residencia la central, estableciéndose en Sevilla, y refugiada luego en la isla de León, hubo al fin de disolverse, dejando constituído un *Consejo de Regencia* y hecha la convocatoria de la nación para las Cortes.

Congregados solemnemente y enmedio del más genero-

so y patriótico entusiasmo los representantes de la Península y de las provincias de América, abriéronse las Cortes generales y extraordinarias el 24 de Septiembre de 1810, y en aquel mismo día sentaron los cimientos de la obra gigantesca que tenían á su cargo. «En el reducido ángulo »de la isla gaditana, como otro tiempo en Covadonga y »Sobrarbe, los españoles defendían impávidos con una »mano la independencia de la nación y con la otra empe»zaron á levantar bajo una nueva forma sus abatidas, »libres y antiguas instituciones» [1]. ¡Gloria á aquellos ilustres patricios, que formularon con la Constitución de 1812 un sistema completo de Gobierno y dos años más tarde tuvieron la fortuna de ver á nuestro suelo libre de sus invasores!

Pudo Fernando VII hacer que se olvidasen su conducta anterior, sus veleidades y sus bajezas, mostrándose obligado para con aquellos que le restituían la libertad y el trono, y respetando su obra; mas á trueque de obtener la autoridad absoluta, manchó su fama con la mayor de las ingratitudes. La ruda persecución y los castigos que sin culpa alguna sufrieron en 1814 los hombres más eminentes de España, sólo porque profesaban ideas liberales, señalan el comienzo de una lucha sin tregua ni piedad, no acabada todavía, entre los defensores del sistema constitucional y los partidarios del antiguo régimen. Volver las cosas al estado que tenían en 1808 y extirpar de raíz todas las nuevas doctrinas, hé aquí las únicas miras de los torpes consejeros y de las vergonzosas *camarillas* con que se complacía Fernando VII; y como esta política se hallaba en contradicción con los sentimientos de una buena parte, la más ilustrada, de la nación, no podía sostenerse sin la violencia en el grado que engendra las protestas y las insurrecciones. En el mismo año 14 estalló la conspiración de Mina, y apenas corrió ninguno de los sucesivos

---

[1] Toreno.—*Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, tomo III, pág. 394.

sin que abortaran ó fuesen ahogadas en sangre nuevas conjuraciones, hasta que la sublevación de 1820 obligó al rey á restablecer la Constitución de Cádiz y á jurarla ante las Cortes.

Difícil era impedir el desbordamiento de las pasiones exaltadas por la arbitrariedad del absolutismo, y el Gobierno liberal, obligado á contener los desmanes de sus partidarios y á defenderse de la rebelión continua de sus enemigos, solicitado en opuestas direcciones por el fraccionamiento de los constitucionales, víctima de la mala fe del monarca, envuelto en la guerra civil y abrumado por la hostilidad de las potencias extranjeras, sucumbió al cabo bajo el peso de la *Santa Alianza* y mediante la intervención de los ejércitos franceses, no sin llevar á término, á pesar de la agitación y el continuo sobresalto en que viviera, reformas acertadísimas en la administración y en nuestras leyes.

Entregado de nuevo el país en 1823 á una reacción espantosa, volvieron, aumentados ahora, los suplicios, las crueldades y el ensañamiento contra los liberales de todos los matices. Nada bastaba á calmar el odio frenético de los absolutistas, que, hallando todavía suave y tímido al vengativo Fernando, se levantaron en Cataluña para pedir el restablecimiento de la Inquisición y el exterminio de los constitucionales casi por los mismos días en que, para colmo de tanta desdicha, se consumaba la emancipación de las provincias de América. Poco más tranquilos fueron los últimos años de este reinado, porque hubo en ellos también numerosas sediciones y corrió abundante sangre, y al ocurrir en 1833 la muerte de Fernando VII quedaba la nación distribuída en dos bandos, dispuestos á medir sus armas, el de los realistas, en defensa del Infante D. Carlos, y el de los liberales, amparando los derechos de la princesa Isabel.

La guerra civil estalla inmediatamente: irregular y bárbara al principio, fiera y encarnizada siempre, devasta á España por espacio de siete años, hasta que en 1839, por

el convenio de Vergara, los carlistas abandonan la lucha y reconocen á Isabel II. Gobernaba entre tanto, con el carácter de regente y como madre de la reina menor, D.ª María Cristina, quien, después de algunas vacilaciones, se decidió á plantear de nuevo el sistema constitucional y promulgó en 10 de Abril de 1834 la Carta otorgada que se denominó *Estatuto Real.* Los acontecimientos de la guerra y las disensiones de los partidos liberales hicieron que las riendas del Estado pasaran sucesivamente por las manos de Zea Bermúdez, Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal é Istúriz, derrocado éste por la insurrección que en 1836 restableció la Constitución del año 12. Dueños del poder los progresistas, hicieron el nuevo Código político de 1837, siendo á poco reemplazados por la fracción moderada, que á su vez cayó en 1840, envolviendo en su desgracia á la regente. No pudo consolidarse tampoco la regencia, conferida entonces al General Espartero, y expatriado éste en 1843, declarada la mayor edad de Isabel II y encargados de gobernar los moderados, promulgaron la Constitución de 1845 y llevaron á cabo la reforma de la hacienda, obra de D. Alejandro Mon, que cierra para nosotros este período.

Agitadísima y por todo extremo interesante la época que debemos estudiar, comienza, según acaba de verse, por una guerra de seis años, formidable porque en ella se ventila la independencia y el ser mismo de la España y formidable también porque se sostiene con el primer talento militar del siglo, que era á la vez uno de los poderes políticos mayores que han existido; concluye con otra lucha sangrienta de siete años, que divide al país en dos mitades y compromete su porvenir de igual manera y ofrece, además de las grandes turbulencias que ocurren en el intermedio de esos acontecimientos, violentas sacudidas, que radicalmente alteran la organización social. De aquí que sea imposible examinar en unidad situaciones tan distintas y el que consideremos parcialmente cada uno de aquellos momentos diversos.

Sin embargo, el estado general económico no tiene tanta variedad como las instituciones financieras, porque son más iguales y constantes las causas que obran sobre él. La lucha armada casi continúa por todo el territorio de la Península, con uno ú otro motivo, la instabilidad consiguiente á una revolución que aspira á trasformarlo todo, y que ora triunfa, ora es vencida, y la exaltación de las pasiones políticas, la tensión de los espiritus hondamente preocupados con los asuntos de la vida pública, tales son los obstáculos que encuentra en este tiempo la actividad económica. Pero á la vez que estas condiciones opuestas á la riqueza, hay otras de energía mucho mayor que favorecen su progreso; el adelanto de la cultura en todos los otros órdenes, la mejora de las ideas económicas que rápidamente se depuran de los antiguos errores acerca de la naturaleza y de los principios por que se rige el trabajo de la industria, imponen con irresistible fuerza una transformación en las costumbres y en las leyes beneficiosa para el desarrollo de la actividad productiva; la abolición de los privilegios y derechos señoriales, la supresión de los gremios, las pequeñas libertades otorgadas al comercio, la impulsión de las obras públicas, y por último, y sobre todo, la desamortización civil y eclesiástica, que tanto adelantan en este período, excitando el legítimo afán de mejorar su fortuna que anima á todas las clases, y brindando objeto y premio á una laboriosidad antes desconocida, hacen prosperar á la vez la agricultura, las artes y el tráfico mercantil. Este movimiento se hace visible en los últimos tiempos de Fernando VII y se acentúa considerablemente cuando termina la guerra carlista, es decir, tan pronto como se sosiegan algo las conmociones y los disturbios. La revolución política iniciada en Cádiz trasciende de una manera inmediata á la esfera económica, y aunque algunos sostienen que los progresos de la riqueza se han obtenido, no mediante la revolución, sino á pesar de ella, nosotros, dejando á los que tal afirman comprometidos en el vano empeño de probar su aserto, nos limitaremos á consignar que

en el período que abraza esta reseña brotan en nuestra patria gérmenes de prosperidad, que prometían y han tenido, en efecto, vida robusta y abundantes frutos.

La crisis á quien afecta más capitalmente es al Estado, y de ello se resentirá la hacienda pública.

En los primeros momentos de la guerra de la Independencia las juntas povinciales no hicieron ninguna reforma administrativa y se limitaron á sacar el partido posible de las contribuciones antes establecidas, recibiendo además las de Asturias, Galicia y Sevilla 20 millones de reales, que envió á cada una de ellas Inglaterra á título de socorro. La Junta central, por la manera como estaba constituída y por las circunstancias en que gobernó, no pudo tampoco llevar á cabo grandes innovaciones. En la hacienda, dice Toreno [1], casi nada se alteró, ni en el género de las contribuciones, ni en su recaudación, ni en la contabilidad. Ofreció, sí, la Junta, por medio de un decreto, variar completamente aquel ramo para acercarse todo lo posible al sistema de la única contribución, y trató á lo último de su existencia, en Enero de 1810, de suprimir las rentas provincíales, creando un impuesto extraordinario de forma directa, proporcional á los sueldos y capitales, que sólo llegó á tener aplicación en un corto número de provincias. La central no contaba, para sus grandes atenciones, con otros recursos que los auxilios pecuniarios de Inglaterra, de la cual recibió 1.600.000 reales en dinero y 20 millones en barras, las rentas de las provincias meridionales y las remesas de las provincias de América, que unánimes y resueltas se colocaron al lado de la metrópoli, ayudándola muy eficazmente y enviando sólo en el año 1809 más de 280 millones, de ellos la mitad por vía de donativo, pues el tesoro público estaba allí casi exhausto. Buscando nuevos ingresos, la Junta decretó en este último año la confiscación de los bienes pertenecientes á los afrancesados y la incautación de todas las alhajas de iglesias y corpora-

[1] Obra citada, tomo III, pág. 205.

ciones y la mitad de las que estuvieran en poder de los particulares, la aplicación á los gastos de la guerra de los fondos de obras pías, un arbitrio sobre los carruajes de lujo y el descuento de los sueldos, medios todos de muy escaso producto en tales días. La regencia, que sustituyó á la central en 31 de Enero de 1810, no disponía ya más que de las contribuciones de Cádiz, y hubo de confiar á aquella junta local la administración de la hacienda. Impuso esta junta un 5 por 100 sobre todos los géneros que se sacasen de la ciudad, un 20 por 100 á las rentas de las casas y un 10 á los inquilinos, y sin más que estos ingresos y los caudales de América, se logró, gracias á una administración celosísima, cubrir las atenciones de la defensa de Cádiz y enviar algún auxilio á las provincias [1]. Á fines de aquel año cesó el arreglo hecho con la junta de Cádiz, y la regencia se hizo cargo de la hacienda; solicitó de Inglaterra un préstamo de 10 millones de libras, cuya demanda fué desatendida, como lo había sido otra petición de 5 millones de pesos que hiciera la central, y dispuso que se reservara la mitad de los diezmos para las urgencias del Estado; providencia que fué abandonada por entonces, en vista de las dificultades y reclamaciones que produjo.

Reunidas las Cortes el 24 de Febrero de 1811, abordaron desde luego la cuestión de hacienda, por considerar que era una de las más graves que entonces se ofrecían. El celoso Ministro del ramo, Canga-Argüelles, presentó á los dos días de aquella fecha una Memoria, que calculaba los gatos para 1811 en 1.200 millones, no llegando los ingresos más que á 225. No tocaba el presupuesto al sistema de los tributos, ni á su administración, dejándolo todo esto para más adelante, y sólo reformaba la contri-

---

[1] Los ingresos de la junta de Cádiz desde el 28 de Enero hasta el 31 de Octubre de 1810 en que manejó la hacienda, fueron unos 350 millones de reales, de los que se invirtieron algo más de 200 en la localidad, y poco más de 100 se enviaron á las provincias.—Toreno, obra citada.

bución extraordinaria, impuesta por la Junta central sobre los capitales, estableciéndola ahora sobre las rentas en forma progresiva, desde un 2,50 por 100 que se exigía á las utilidades menores de 4.000 reales hasta un 75 con que se gravaba á las rentas mayores de 300.000. Las Cortes sancionaron esta medida por decreto de 1.° de Abril, en que se decía que «los ciudadanos deben contribuir á la defensa de la nación en proporción á las rentas que cada uno disfrute, y en razón de lo que se expone á perder, lo cual debe graduarse por medio de una progresión equitativa».

Preciso es que renunciemos á citar las numerosas disposiciones adoptadas por las Cortes en estas materias y diremos únicamente, para señalar las más notables, que procuraron disminuir los gastos suprimiendo destinos civiles, bajando los sueldos y señalando como *máximum* el de los 40.000 reales, con muy pocas excepciones, y en cuanto á los recursos, mandaron suspender la provisión de las piezas eclesiásticas que no fueran de oficio ó tuviesen aneja la cura de almas, y que sus rentas pasaran al Tesoro; establecieron la *manda pía forzosa* que debían contener todos los testamentos que se otorgasen durante la guerra y diez años después, y que consistía en 12 reales para la Península y tres pesos en las colonias, con aplicación á las víctimas de la lucha; aumentaron las extracciones de la lotería primitiva y crearon la que se llamó moderna; impusieron á la ciudad de Cádiz una contribución directa y otra de consumos, además de un servicio extraordinario de 10 millones de reales; aplicaron á la manutención del ejército, aunque á calidad de reintegro, la parte de los diezmos que no fuera indispensable para la subsistencia de los partícipes en ellos, y dispusieron la enajenación de los bienes de la corona, exceptuando los palacios, cotos y sitios reales; la de los bienes de la Inquisición, la de los baldíos y otros semejantes. Suprimieron al mismo tiempo las Cortes los derechos y prestaciones señoriales, el llamado *voto de Santiago*, prestación de

cierta medida del mejor pan y mejor vino que pagaban los labradores de varias provincias en beneficio del arzobispo, cabildo y hospital de Santiago; el estanco de los naipes, gravando su fabricación con un derecho de *bolla* ó marca; el del tabaco, cuyo cultivo, elaboración y venta se declaraban libres, y otras varias gabelas y restricciones de carácter económico. En los últimos meses de su existencia, las Cortes extraordinarias aprobaron un nuevo sistema de tributos, que dejaba intactas las rentas de origen eclesiástico, así como las llamadas generales ó de la Aduana, y sustituía las provinciales y sus equivalentes en las provincias aforadas con una contribución directa y los estancos con un recargo de los artículos á ellos sometidos en los derechos arancelarios. El decreto de 18 de Septiembre de 1813, que establecía la nueva contribución directa, decía que había de repartirse sobre las bases de la propiedad territorial, la industria y el comercio. En cuanto á la deuda del Estado, después de reconocer solemnemente toda la contraída por decreto de 3 de Septiembre de 1811, se puso á cargo de una Junta nacional del crédito público, se mandó hacer su liquidación en 1813, y el decreto de 13 de Septiembre de este mismo año llevó á cabo el arreglo de la deuda, clasificándola en anterior y posterior al 18 de Marzo de 1808 y subdividiendo la una y la otra en créditos con interés y sin interés. Reducíanse los intereses mientras durase la guerra con Francia y un año después, y se señalaban arbitrios para su pago, aplicando los bienes nacionales á la extinción de la deuda sin interés.

Por su parte, la Constitución de 1812 sancionaba el principio de la generalidad del impuesto, establecía la contabilidad legislativa con los presupuestos obligatorios y las cuentas del Estado, la responsabilidad de los ministros y la unidad del Tesoro público. Estas bases se desarrollaron en el decreto de 12 de Abril de 1813, creando en lugar de la Superintendencia de Rentas una *Dirección general de Hacienda*, compuesta de tres vocales directores, en el reglamento para la Tesorería general, y la Contaduría ma-

yor, con la institución de los juzgados de hacienda y con otras muchas disposiciones encaminadas á la organización administrativa.

Tanta laboriosidad, tanto patriotismo y tanto acierto como desplegaron aquellas Cortes habían, sin embargo, de resultar impotentes para dominar las dificultades de la gestión financiera en las circunstancias por que el país atravesaba. Las necesidades eran inmensas y muy exiguos los medios de atenderlas, lo mismo por la contribución que con el crédito; las remesas de América, tan importantes al principio, disminuyeron considerablemente luego, por efecto de la rebelión que en aquellas provincias se declaró á mediados de 1810, y así vemos que al concluirse la guerra de la Independencia la deuda nacional era de unos 12.000 millones, lo cual da un aumento de más de 4.000, que corresponde á este período; el presupuesto para 1814, calculado en 950 millones, presentaba un *déficit* enorme, que en vano se pretendía llenar con la contribución directa de que antes hemos hablado, y el descubierto era tal, que las Cortes ordinarias, á fines de 1813, intentaron, aunque sin éxito, contraer en Londres un empréstito de 10 millones de duros [1].

Á todo esto, el rey intruso José y su ministro de Hacienda Cabarrús pasaban por angustias mayores todavía. No tenía aquel Gobierno otros gastos que los de la Administración central; pero tampoco disfrutaba más recursos que los que obtenía con la posesión de Madrid, y tuvo necesidad de recargar todos los impuestos antiguos, llegando á contribuir la propiedad urbana con un 40 por 100 de sus productos; introdujo un derecho de patentes, acudió á una porción de arbitrios y operaciones de crédito, y al fin

[1] En los dos últimos meses de 1810 las entradas del Tesoro fueron 56.740.380 reales, de los que 30 millones y medio se remitieron de América. En 1811, los ingresos llegaron á 201.678.121; de ellos cerca de 71 procedían de América, y, por último, en 1812 sólo entraron en la Tesorería central 138 millones, 15 de las provincias americanas.—Toreno, obra citada.

apeló á la confiscación y á la violencia. Los ejércitos franceses vivían sobre el país é hicieron víctimas de horrible trato á las provincias por ellos ocupadas. Calcula Toreno que Andalucía hubo de entregar á los invasores en los años de 1810 y 1811 la exorbitante cantidad de 600 millones de reales.

Con el regreso de Fernando VII, la laboriosa obra de los legisladores de Cádiz se deshizo en un momento, y todo volvió en la hacienda al estado que tenía en 1808; la exención y las desigualdades en el impuesto; las rentas provinciales con su odiosa administración, los despilfarros de la corte, y en suma, la confusión y los desórdenes antiguos. Pero como las obligaciones pendientes á causa de la guerra eran muy grandes, el crédito desapareció con las violencias reaccionarias, y no sólo faltaron los recursos de América, sino que había que hacer costosos sacrificios para intentar que aquellas provincias volviesen á la obediencia; la situación llegó á ser tan apremiante y tan cerca se vió la bancarrota, que el rey hubo de llamar en su auxilio á D. Martín Garay, á pesar de que era conocido por sus ideas liberales. Este capaz y recto ministro trazó en una Memoria el lastimoso cuadro de la hacienda pública, cuyos atrasos fijaba en más de 700 millones, siendo el *déficit* calculado para el año de 1817 de otros 500 millones, y propuso un sistema de grandes economías en los gastos y de notables reformas en los ingresos, que consistían en la sustitución de las rentas provinciales por una contribución directa de repartimiento sobre la propiedad, y los *derechos de Puertas* que debían exigirse en las capitales y puertos habilitados.

Aprobadas estas medidas por decreto de 30 de Mayo de 1817 y otras, como el arreglo de la deuda de 1818, con las que algo se iba normalizando la administración, Garay, luchando siempre con grandes obstáculos para ejecutar el plan que había formado, vió recompensados sus afanes con el violento destierro á que se le condenó en el mes de Septiembre del último de estos años. Desde èntonces

hasta la sublevación de Riego, la penuria y el desorden siguieron en aumento, habiendo sido necesario á principios de 1819 contratar un empréstito de 60 millones para atender á las mayores urgencias. Restablecióse en esta época al Consejo de Hacienda con su antigua planta, y se procuró por Garay, con la *Instrucción general* de 16 de Abril de 1816, centralizar y dar alguna unidad á la administración de la hacienda.

Las Cortes de 1820 emprendieron de nuevo y con ardor la tarea de las reformas, mereciendo citarse, entre las económicas, la supresión de los mayorazgos, el impulso dado á la desamortización eclesiástica y las modificaciones con sentido liberal hechas en la legislación de aduanas. Abrumado aquel Gobierno por los apuros del erario, negoció en los primeros momentos un préstamo de 40 millones; presentó luego el ministro Canga-Argüelles una interesante Memoria sobre el estado de la hacienda [1], y las Cortes aprobaron un presupuesto con gastos por valor de 702 millones y 530 por ingresos, ó sea con un *déficit* de 172 millones que debía cubrirse mediante un empréstito de 200. La deuda era ya de más de 14.000 millones de reales, y sus réditos importaban 235. Mantúvose el plan de Garay; pero se rebajaron los cupos de la contribución directa y los derechos de puertas, y aun así, las dificultades de la recaudación mermaron considerablemente los recursos, agrandando el descubierto. Para el año siguiente hubo necesidad de reforzar los ingresos, y al mismo tiempo que se reducía á la mitad la prestación del diezmo y el Estado renunciaba á las tercias, excusado y demás rentas decimales, se creaban una contribución directa sobre la propiedad territorial, la urbana y las industrias, en forma de patentes para ésta, un impuesto de consumos por 100 millones de reales y un derecho de registro público sobre los actos civiles. No fué tampoco feliz el resultado de estas medidas; las rentas continuaron bajando, se repi-

[1] Puede verse en su *Diccionario*, tomo II, folio 234.

tieron las emisiones y el presupuesto de 1822 á 23, aunque se presentó nivelado en 664 millones, recibió posteriormente un grande aumento en los gastos, y las Cortes autorizaron nuevas operaciones de crédito. En suma, los esfuerzos del Gobierno constitucional resultaron estériles en este período, y la hacienda, que recibió en mal estado, salió todavía peor librada de sus manos. Ni la simplificación introducida en los gastos, ni las reformas tributarias, ni la aplicación al Estado de los bienes eclesiásticos lograron evitar el desnivel creciente de los presupuestos, y las emisiones de deuda, contratadas en condiciones muy desfavorables en el espacio de estos tres años, pasaron de 2.000 millones. La organización administrativa experimentó las mudanzas consiguientes al cambio de sistema y se caracterizó, sobre todo, por la intervención y las facultades excesivas reconocidas á las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos en la distribución y cobranza de los impuestos.

Otra vez, y con mayor saña, se dedicó la reacción de 1823 á anular las disposiciones de las Cortes; la derogación llegó ahora en el sistema financiero hasta á las reformas hechas por Garay; de suerte que se establecieron de nuevo las rentas provinciales y los antiguos estancos. Encargado de este ramo el ministro López Ballesteros poco antes de empezar el año 1824, resucitó la contribución de frutos civiles, la de paja y utensilios, y la del aguardiente y licores, modificando, para extenderlos, los derechos de puertas y el subsidio de comercio; subió el precio del tabaco, amplió el uso del papel sellado y tuvo la peregrina idea de crear la renta ó estanco del bacalao. Al decreto de 16 de Febrero de 1824, que adoptaba esas medidas, acompañaron en el mismo mes el establecimiento de una caja de amortización y comisión liquidadora de la deuda, la institución del *Gran libro* en que habían de anotarse todos los créditos contra el Estado, y siguieron, entre otra porción de acuerdos menos importantes, el de 14 de Noviembre de 1825, que mandó se formasen anual-

mente los presupuestos de gastos é ingresos, para que, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, fueran obligatorios. En estos primeros años de su gobierno y en tanto que no consiguió asentar su plan de administración, Ballesteros enjugó el *déficit* utilizando los productos del empréstito de 183 millones contratado con la casa Guebhard por la regencia que establecieron en Urgel los absolutistas el año 1823, y mediante otro préstamo de 187 millones que se negoció en 1826. Desde 1828 hasta la muerte de Fernando VII, la severa actividad de aquel ministro [1] logró disminuir los gastos [2] y acercarse á la nivelación del presupuesto, si bien hubo necesidad todavía de varias emisiones para cubrir los gastos ordinarios, satisfacer las reclamaciones de Inglaterra y pagar á Francia su intervención de 1823, que elevaron la deuda correspondiente á los diez años de gobierno absolutista á la suma de 2.000 millones.

A pesar de esto y de la iniquidad cometida con el desconocimiento de los empréstitos autorizados por las Cortes, el crédito mejoró algo, porque la caja de amortización fué atendida con numerosos arbitrios, y las demás obligaciones del Estado se cubrieron con una regularidad no acostumbrada, contribuyendo también á ese resultado la creación del Banco de San Fernando, en 1829, con la base de 40 millones de reales abonados por vía de transaccióa á los accionistas del de San Carlos. Mucho trabajó Ballesteros para mejorar la administración, introduciendo en ella la moralidad y el orden; dictó una minuciosa *Instrucción general*, en 3 de Julio de 1824; mas no pudo vencer el obstáculo que oponía á sus miras el monstruoso conjunto de tributos y ramos especiales que constituían la hacienda de aquel tiempo. Señalaremos como la más interesante de sus creaciones la del *Tribunal mayor de cuentas*, en 1828.

---

[1] Ballesteros dejó su puesto en Octubre de 1832.

[2] El presupuesto de 1828 no era más que de 454 millones.

Restablecido ya definitivamente en 1834 el sistema parlamentario, la guerra civil declarada algunos meses antes y las agitaciones políticas que tuvieron lugar á la vez que ella crearon para la hacienda una situación tal, que causa verdadero asombro el que se pudiera llegar á dominarla. Afrontó el primero tales dificultades, y tuvo la desgracia de ser vencido por ellas, el Conde de Toreno: encargado de la cartera de Hacienda á mediados de aquel año, reconoció desde luego la necesidad de apelar al crédito, declaró ante los *Estamentos* que el Tesoro debía á fines de Mayo 325 millones, que habían de aumentarse con la liquidación de muchos otros descubiertos, y pidió autorización para hacer un empréstito de 400; todo esto era indiscutible, y hubiera pasado sin encontrar oposición alguna; pero cometió Toreno el grave error de proponer, antes de realizar el empréstito y como base para contratarle, un arreglo de la deuda extranjera que, reconociendo toda la emitida, la dividía después en dos mitades, una activa ó con interés y otra *pasiva* ó sin él, que no debía entrar á gozarle sino después de muchos años. Semejante proyecto, convertido en la ley de 16 de Noviembre, promovió acaloradísimos debates por las cuestiones que envolvía la sanción de las deudas anteriores, el préstamo de Guebhard especialmente, y lastimó los intereses de los acreedores, defraudando las esperanzas que los capitalistas de otras naciones tenían en la hidalguía y el renacimiento de España. Así, en vez de aprovechar estas circunstancias favorables y el tipo de 84 á que se cotizaba nuestro 5 por 100 antes del malhadado arreglo, el empréstito hubo de hacerse, bajo la influencia de las recriminaciones y las quejas que partían de todos lados, al precio de 60 por 100 y con una comisión del 3 sobre el valor nominal, el crédito recibió profunda herida, faltaron entonces y se obtuvieron luego más difícilmente los medios necesarios para sofocar la guerra y se tocaron, en fin, consecuencias desastrosas. Toreno, que salvo imponer un derecho de timbre á los efectos de giro y modificar algo

los derechos de puertas, no hizo mudanzas notables en el sistema tributario, redactó un presupuesto para 1835 con 937 millones de gastos y 766 de ingresos, aunque indicando economías y reformas que, á su juicio, reducirían el *déficit* á unos 63; pero muy luego tuvo que dejar el ministerio, tanto por las circunstancias políticas, como por el fracaso de su gestión económica. Vino á sustituirle Mendizábal, primero en la cartera de Hacienda y á sus órdenes [1] y luego en la Presidencia del Consejo, rodeado de un gran prestigio como hombre político y financiero, pero en momentos verdaderamente angustiosos y en que parecía inevitable la ruina de la causa liberal. Los triunfos conseguidos por los carlistas en el Norte y la anárquica insurrección en que vivían las provincias paralizaban la acción del Gobierno, que debia hacer frente á un presupuesto de 60 millones mensuales para las atenciones del ejército y á un gasto de 232 que importaban anualmente los intereses de la deuda, no contando para todo eso y para las demás obligaciones sino con unos ingresos que en totalidad apenas pasarían al año de esta última suma [2]. No se aterró, sin embargo, Mendizábal y aceptó con la audacia propia de su genio una situación tan crítica; apeló á los donativos, y con el ejemplo dado por la regente y por él mismo obtuvo de las clases acomodadas y de los funcionarios un socorro de 20 millones, decretó la supresión de los monasterios y conventos de hombres, ordenó una quinta de 100.000 soldados, eximiendo del servicio á los que entregaran 4.000 reales ó 1.000 y un caballo útil para la guerra, y consiguió de las Cortes un voto omnímodo de confianza, que le permitía alterar como lo estimase conveniente las ren-

---

[1] Aunque no llegó á tomar posesión entonces del ministerio de Hacienda, desde 15 de Junio de 1835, en que fué nombrado para él, hasta mediados de Septiembre, en que se encargó del mando, auxilió eficazmente al Gobierno de Toreno con sus gestiones en el extranjero.

[2] Burgos.—*Anales del reinado de Isabel II*, tomo II, pág. 364.

tas públicas y buscar los recursos necesarios para concluir la guerra, comprometiéndose á no negociar ningún empréstito y á no disponer de los bienes nacionales. Ponía Mendizábal toda su esperanza en un tratado con Inglaterra que le suministraría recursos á cambio de ventajas arancelarias concedidas á los géneros de algodón; pero anuladas estas gestiones por la intervención de Francia, era del todo imposible que cumpliera las promesas que había hecho. Tuvo, pues, que contrariarlas, y en los ocho meses que duró su primera administración negoció 350 millones de títulos que se hallaban en poder de la comisión de Hacienda en Londres, usó igual procedimiento con otros valores de empréstitos antiguos, operó sobre las rentas futuras de Ultramar y los productos de las minas de Almadén é hizo giros al descubierto; llevó á cabo la conversión al 5 por 100 de la deuda no consolidada y acudió, en fin, á lo que era sin duda la clave de su sistema, decretando en los meses de Febrero y Marzo de 1836 la enajenación de los bienes pertenecientes á todas las comunidades religiosas. En el breve Ministerio Istúriz apenas se hizo más que contratar un empréstito de 120 millones, y el de Calatrava, que le sucedió, al proclamarse la Constitución de 1812, decretó la incautación de la plata de las iglesias, la confiscación de los bienes de los carlistas y un anticipo forzoso de 200 millones de reales antes de que Mendizábal tomara otra vez á su cargo el ramo de hacienda.

El segundo período del gobierno de este ministro fué todavía más accidentado y violento que el primero. Entre las muchas disposiciones del mismo género dictadas en aquel año de 1837, merecen citarse la supresión de los *diezmos y primicias;* la adjudicación al Estado de los bienes del clero secular, que debían comenzar á venderse en 1840; el establecimiento de la *contribución del culto* y el de una contribución extraordinaria de guerra por 603 millones sobre la propiedad y la industria; pero todosestos medios, así como el descuento de los sueldos, la prórroga del diez-

mo suprimido, un anticipo sobre las rentas á cuenta de la contribución extraordinaria y los otros arbitrios á que hubo de apelarse eran insuficientes para calmar la penuria horrible del Tesoro, que no podia atender ni á las necesidades más apremiantes del ejército, y Mendizábal buscó en las conversiones, arbitrajes y arreglos de la deuda el modo de hacer nuevas emisiones y de conllevar aquella situación angustiosísima. El presupuesto para 1837 ascendía á 1.570 millones; los ingresos calculados era 841, y la Memoria presentada á las Cortes poi Pita Pizarro, sucesor de Mendizábal, arrojaba un déficit de 1.715 millones, si bien aquel escrito dió lugar á un voto de censura y á la salida del ministerio de su autor, porque se dijo que en odio á Mendizábal había duplicado el descubierto efectivo. La desamortización eclesiástica y el crédito fueron las dos armas que Mendizábal esgrimió para vencer las dificultades enormes que le rodeaban; se excedió, sin duda, y cometió yerros en la lucha, pero gracias á sus esfuerzos se consumó nuestra revolución política; y si no es razón el éxito para que le absolvamos por completo, cabe en estricta justicia que rindamos un testimonio de aprecio á su abnegación, á su entusiasmo y al desinterés de que dió tan grandes pruebas.

Deseosos de concluir este capítulo, ya demasiado extenso, indicaremos solamente que los apuros continuaron y se siguió viviendo al día hasta la terminación de la guerra civil. En 1838 se hizo un empréstito de 500 millones y se recargó la contribución extraordinaria, en el año siguiente, y hasta mediados del 40 hubo también impuesto extraordinario y abundantes emisiones de títulos, creados como garantía para los anticipos que contrataba el Tesoro.

En el suspirado día de la paz la hacienda se encontró agobiada por los atrasos y con el aumento que recibieron los gastos del ejército. El ministro de la regencia, Fernández Balboa, mostró excelentes propósitos para conjurar el conflicto; introdujo el orden en el manejo del Tesoro, con-

trató por suscrición un empréstito de 22 millones, capitalizó los intereses vencidos de la deuda, que estaba enteramente abandonada, arrendó los derechos de puertas y anunció la venta de los bienes del clero; pero muy luego renunció á tan formidable empresa y abandonó la cartera. Sus continuadores no tuvieron más fortuna; negociáronse anticipos, en 1841 se arrendaron las rentas de la sal y del papel sellado, se pusieron en venta por la ley de 2 de Setiembre los bienes del clero y se estableció como parte de su dotación una contribución general y directa denominada del *culto y clero*; en 1842 se emitieron 160 millones en billetes del Tesoro, se suprimieron los antiguos impuestos sobre el aguardiente y los licores y todos los derechos que recaían sobre el peso ó la medida de los géneros, y se formó un presupuesto con 1.280 millones de gastos y un déficit de más de 400; en la primera mitad de 1843 no tenemos que registrar más que la formación de un nuevo arancel de aduanas y la inútil derogación de las rentas provinciales, que llevó á cabo Mendizábal en su fugaz ministerio, cuando ya era general el movimiento revolucionario que hizo caer á la situación de que formaba parte.

Sosegados los disturbios que produjo la creación del gobierno provisional que sustituyó á la regencia de Espartero, el ministerio de Hacienda, que en aquellas vicisitudes cambió de manos frecuentemente, vino á quedar, con algunas garantías de estabilidad, en las de D. Alejandro Mon en 2 de Mayo de 1844. Los últimos meses de 1843 se habían pasado con el restablecimiento de las rentas provinciales y el de la contribución de culto y clero, y al comenzar el año 44 pesaba sobre el Tesoro una deuda flotante ó descubierto de más de 2.500 millones. Por de pronto, no se hizo más que arrendar el estanco del tabaco y fundar el Banco de Isabel II; pero la reforma del sistema tributario era una necesidad que se imponía; la última regencia había aceptado ya esta idea; el ministro García Carrasco nombró después una comisión encargada de estudiar su planteamiento, y los trabajos hechos con este objeto se

presentaron concluídos en el mes de Agosto de 1844. El Sr. Mon quiso antes de adoptarlos resolver las cuestiones pendientes que más le embarazaban, y al efecto celebró con el Banco de San Fernando un convenio por el cual éste se comprometía á anticipar al Gobierno de 50 á 60 millones mensuales, reintegrándose con los productos de todas las rentas líbres; convirtió la deuda flotante en renta del 3 por 100; suspendió primero la desamortización eclesiástica y devolvió luego sus bienes al clero, señalándole una dotación de 159 millones, y libre ya de estos cuidados, redactó el presupuesto para 1845, uniendo á él un plan de contribuciones que abría una nueva era para la hacienda española.

La reseña que acabamos de hacer dice ya implícitamente que no pudieron ser muchas ni muy trascendentales las modificaciones introducidas en la organización financiera desde el año de 1834 hasta la reforma del 45. Aparte de la normalidad que adquiere el régimen de los presupuestos á consecuencia de las instituciones políticas, la supresión del Consejo de Hacienda en 1834, la división de la dirección general de Rentas en cuatro separadas, la de Estancadas, de Rentas provinciales, de Aduanas y de Arbitrios de amortización; la fusión en una sola contaduría general del reino de las dos de valores y de distribución y las repetidas disposiciones encaminadas á lograr la concentración de los fondos del Tesoro, son las únicas novedades importantes. En esto, como en lo demás, el período de que ahora salimos no deja nada definitivo y estable; remuévense durante él las antiguas instituciones, queda todo preparado al cambio y se marca ya la dirección en que ha de hacerse; pero en realidad no se pasa de intentos y comienzos de innovaciones.

IX

La hacienda desde el moderno sistema tributario hasta 1875.

La ligerísima narración que venimos haciendo de los acontecimientos de nuestra historia ha de ser todavía más sobria y circunspecta al tratar de los sucesos en que figuraron como actores los hombres que aún viven á nuestro lado. Frescos en la memoria de todos, ó acaecidos á nuestra vista, esos hechos son tan conocidos como el diverso juicio que merecen á los distintos criterios políticos, y es, además de delicado, innecesario detenerse mucho en ellos.

Este período en el orden político es, por otra parte, menos accidentado que el anterior, las mudanzas no son tan frecuentes ni tan bruscas; la tranquilidad material no se altera considerablemente desde 1845 hasta 1854 y desde 1856 hasta el año 68, á pesar de las conmociones que á veces se sienten como anuncios de aquellos dos movimientos revolucionarios, y únicamente en el espacio que corre entre el 1868 y el 75 se experimentan agitaciones que afectan de una manera radical á la organización del Estado y se sufre la calamidad de una guerra civil en la Península y otra en Cuba. La paz es también la nota que domina en nuestras relaciones exteriores, y sólo se interrumpe por breves momentos con la guerra de África, las expediciones de Cochinchina, Méjico y Santo Domingo, y la lucha con

las repúblicas del Sur de América, sin que niguno de esos conflictos haya sido para nuestro asunto de considerable trascendencia.

Diremos, pues, sumariamente, que la dominación del partido moderado establecida en 1843 se arraiga y continúa por once años, á pesar de las dificultades que encuentra en las disensiones de sus mantenedores y en los manejos y protestas más ó menos violentas que engendra la oposición, tanto de los carlistas como de los liberales. No sacaron aquellos Gobiernos el partido que debieran del largo predominio de las ideas conservadoras y de los elementos que la relativa tranquilidad del país les ofrecía; pero es indudable que la administración pública les debe grandes mejoras y que los intereses morales y materiales recibieron en aquel tiempo algún fomento. Los *moderados*, olvidando su título, extremaron la reacción, abusaron innecesariamente de los medios represivos y concitaron el odio de sus mismos correligionarios políticos, porque conservadores eran los hombres que llevaron á cabo la insurrección militar del Campo de Guardias, convertida á poco en la revolución de 1854, que conmovió en sus cimientos el trono de Isabel II.

El *bienio progresista*, en medio de las agitaciones y de la vehemencia propias de su origen revolucionario, fué fecundo en medidas provechosas para los adelantos de nuestra patria, sobre todo en el orden económico, tales como la desamortización civil y eclesiástica y las relativas á la asociación, á las obras públicas y al crédito. Aquella situación, á que dió vida el general O'Donnell, murió luego á sus manos, y el partido de la unión liberal, fundado por este hombre político para conciliar sus compromisos liberales y sus ideas conservadoras, gobernó, después de un breve mando de Narváez y de otros ministerios incoloros, desde mediados de 1858 hasta los comienzos de 1863. Fueron estos cinco años, más que de libertad fundada en la amplitud de las leyes, época de una cierta tolerancia, nacida de la discreción benévola y

un tanto escéptica de aquellos gobernantes, y si no hemos de negar el desarrollo que adquirió nuestra prosperidad bajo su mando, es preciso reconocer á la vez que fué aquélla una de las ocasiones más propicias, que han existido, para cambiar en sentido favorable la manera de ser de nuestra patria. El bien que entonces se hizo resulta muy pequeño cuando se le compara con el que pudo haberse hecho y en relación con los medios de que aquella situación dispuso, por la duración que tuvo, la tranquilidad de que gozó y los grandes recursos que manejara.

Desde 1863, las veleidades, que tanto habían perjudicado ya antes á Isabel II, gastaron rápidamente y alejaron de su lado á los hombres políticos de más prestigio, y la obstinación con que, por antipatía ó por miedo, rechazó siempre al partido progresista, hicieron el vacío alrededor del trono, entibiaron el celo de sus defensores y produjeron la abierta hostilidad de todos los elementos liberales. Las insurrecciones de 1866 y 67, claros anuncios de la gran conmoción que se acercaba, en vez de iluminar á los que vivían en las esferas del poder, mostrándoles el abismo en que iban á precipitarse y dando lugar á los consejos de la prudencia, cegaron su soberbia y los comprometieron en una reacción desenfrenada; planteada ya la cuestión en el terreno de la fuerza, la catástrofe era inevitable y la revolución estalló en 1868, derrumbando con estrépito aquella monarquía. El laconismo y la reserva que nos hemos impuesto al escribir estas líneas no nos eximen de consignar que la revolución de Septiembre fué el despertar de un pueblo vejado por la arbitrariedad y amenazado con el despotismo; hombres de ideas conservadoras fueron también entonces los principales instigadores del movimiento; los liberales todos contribuyeron á él ó le acogieron con entusiasmo; la masa general del país le tuvo por necesario, y aun muchos de los vencidos le aceptaron como expiación merecida para sus yerros.

Las disensiones entre los revolucionarios comienzan al día

siguiente de su triunfo en Alcolea; monárquicos unos, otros republicanos, divididos aquéllos por la preferencia de varios candidatos á la corona, y fraccionados éstos en escuelas de diversas tendencias políticas y económicas, el vigoroso empuje que derribó las antiguas instituciones se debilitaba á medida que era necesarto edificar sobre las ruinas. La obra admirable y rápida de la Constitución proclamada en 1869 y el entronizamiento de Amadeo I dejaron casi agotadas las fuerzas de la revolución, que se vió combatida á un tiempo por los carlistas en el campo, por los federales en las poblaciones, por los separatistas en Cuba y por los moderados en todas partes. Luego, la muerte del general Prim, clave del edificio levantado, la insensatez con que trataron á la monarquía democrática los republicanos, como nadie interesados en que se mantuviese, y la obcecación incomprensible con que los progresistas se separaron en dos bandos, frente á tantos enemigos, desnaturalizaron el movimiento de Septiembre y torcieron su camino por vías de perdición. Abandonado el trono por D. Amadeo de Saboya, que es quizá la figura que más descuella en todo este período, la república, aclamada por los monárquicos, pasó en seguida á manos de los federales y se descompuso en la deshecha borrasca de los cantones. Los laudables esfuerzos que hizo Castelar para contener la anarquía y dominar la guerra carlista se estrellaron en las incoherentes aspiraciones de la Asamblea legislativa, y la disolución de ésta á mano armada en 3 de Enero de 1874 trajo una especie de Gobierno provisional que, no ofreciendo solución alguna, sólo sirvió para que madurasen los planes de restauración monárquica. Volvió, pues, la dinastía de Borbón, bien ajena, por cierto, del rudo golpe que la aguardaba con la prematura muerte de su jefe el rey don Alfonso XII.

Á través de los acontecimientos bosquejados, el desarrollo económico del país sigue el impulso que recibiera en el anterior período y se acentúa y agranda notablemente en esta época. Abolida de una manera definitiva

la prestación del diezmo, consumada la desamortización y construídos un gran número de caminos ordinarios y vías férreas, la agricultura se extiende, mejora sus procedimientos, inicia una transformación favorable al cultivo de la vid y ve crecer á todos sus rendimientos; la industria, con esta firme base, con la supresión de muchos estancos y restricciones fiscales, merced al vuelo que el espíritu de asociación adquiere, con la multiplicación y la actividad de los capitales nacionales y el concurso de muchos extranjeros, hace surgir abundantes manufacturas y fabricaciones, y el comercio en el interior y en nuestras relaciones exteriores, alentado por la difusión del crédito y las reformas arancelarias, llega á sumas, pequeñas todavía con relación á nuestros elementos de riqueza, pero muy satisfactorias si se las compara con el valor que antes tenía. La modificación de nuestro régimen aduanero—sobre todo en 1869,—el complemento de la desamortización y el arreglo del sistema tributario son, para indicarlas por el orden de su eficacia, las causas que principalmente han determinado la relativa prosperidad de nuestro estado económico. La población de España, que era en 1845 de unos 14 millones, según los cálculos más probables, se acercaba á los 17 en 1877, conforme á los datos del censo general practicado en este año, y el comercio exterior, que ascendia en la primera de esas fechas á unos 1.000 millones *de reales*, arrojó en 1895 un total de más de 1.000 millones *de pesetas*. No pueden aducirse mejores testimonios á favor del aumento del bienestar material.

No ha sido tan bonancible la marcha de la hacienda pública en igual tiempo, á pesar de los indudables progresos que en ella se han realizado. Los gastos del Estado han crecido continuamente, porque á medida que el país ha prosperado, ha sido más exigente con los Gobiernos, y éstos, comprometidos á ello por la extensión de sus atribuciones, se han visto en el caso de atender al gran desarrollo de la actividad social, perfeccionando los antiguos servicios públicos y estableciendo otros nuevos.

La esfera religiosa, hasta aquí origen de ingresos por los subsidios y participación en las rentas eclesiásticas que el Tesoro percibía, vino ahora, con la abolición del diezmo y la venta de los bienes de la Iglesia, á pesar gravemente sobre el presupuesto, que se encargaba de sostener todas las atenciones del culto y de sus ministros. La guerra civil, la insurrección de Cuba, las sublevaciones políticas y las expediciones militares, juntas al coste cada día mayor de la organización y el material de los ejércitos y escuadras, y á la indiscreta imitación con que España, siguiendo la funesta conducta de otras naciones, ha aumentado los contingentes de la fuerza armada, han producido también una elevación insoportable en los gastos del ramo de Guerra. Las obras públicas, carreteras, ferrocarriles, puertos, faros, telégrafos, etc., consumieron directamente grandes recursos del presupuesto y le gravaron además con los intereses de las acciones, subvenciones y títulos especiales de la deuda creados para atenderlas. De una sola vez se concedieron para este objeto, en 1859, créditos por valor de 2.000 millones de reales. El mismo efecto hubieron de producir las reformas hechas para mejorarlas en la administración de justicia, la enseñanza, la beneficencia y, en general, en todas las dependencias del Estado, así como la necesidad de cubrir con más regularidad que antes se hacía las obligaciones de la deuda pública existente y de la que se siguió contrayendo en esta época. De esta suerte los gastos, calculados por el presupuesto de 1845 en 296 millones de pesetas, subieron en el de 1874-75 á 708 millones, á pesar de no consignarse en este año cantidad alguna para los intereses de la deuda perpetua. No decimos, sin embargo, que tan rápido crecimiento haya sido siempre justificado y necesario; á excepción de Bravo Murillo, que abandonó el ministerio en 1850, al ver que no podía realizar su plan de economías, y de los esfuerzos hechos para contener los gastos durante el bienio progresista y en el primer período de la revolución de Septiembre, los demás Gobiernos han pecado, cuando menos, por condescendientes ó por débi-

les, y han llegado muchas veces á ser derrochadores, sobre todo en la época de unión liberal, en que se creyó, sin duda, que era la desamortización una mina inagotable.

Los recursos no crecen tan deprisa, pero se trasforman por completo merced á las reformas de D. Alejandro Mon. Aquel caos de las rentas provinciales, alcabalas, millones, equivalentes, rentillas, etc., desapareció con la ley de 23 de Mayo de 1845, que redujo á un corto número los orígenes de ingresos divididos en dos grupos, uno de contribuciones directas, en que figuraban la de inmuebles, cultivo y ganadería, el subsidio industrial y de comercio y la contribución de inquilinatos, y otro de impuestos indirectos, formado con los derechos sobre el consumo de ciertos artículos, los de hipotecas, las aduanas y los estancos. Este arreglo no merece, en verdad, el nombre de *sistema tributario*, que se le ha dado después, porque no se acomoda á ningún principio fijo, y se mezclan en él, como acabamos de ver, las formas directa é indirecta de la imposición, aceptándose á la vez por bases, ora la renta, ora el capital, ora el consumo; pero no hemos de regatear aquella denominación, no hemos de discutir tampoco la originalidad del pensamiento, ni la participación que en él tuviera el ministro que pasa por su autor, porque es preciso reconocer, de todas suertes, que la innovación fué un gran progreso y dignas de la mayor alabanza sus tendencias á la simplificación y al concierto administrativo [1].

Mucho más meritoria que la tarea de concebirle fué la actividad desplegada para implantar el nuevo régimen y vencer las dificultades inmensas que suscitara. El llamado sistema tributario fué muy impopular, y habia de serlo por el cambio completo que introducía en las prácticas y costumbres establecidas, y porque en realidad hacía ma-

---

[1] En las Cortes de 1842 y 1843 se presentaron ya proyectos para la reforma tributaria, y en este último año se nombró una comisión que redactó el adoptado después de algunas modificaciones hechas por el Gobierno y por las Cámaras.

yores los sacrificios exigidos á los pueblos. Es, además, muy común en estos casos no tomar en cuenta las ventajas que proporciona la reforma, y fijarse únicamente en los gravámenes que produce; los favorecidos no muestran su gratitud, y los perjudicados, en cambio, protestan y se lamentan sin consideración alguna [1]. El mal estuvo, á juicio nuestro, y es achaque también de que adolecen frecuentemente las reformas de la hacienda, en pretender que las contribuciones nuevas rindan, desde el instante en que se establecen, unos productos que sólo pueden dar largo tiempo después de que se arraigan. Los hechos evidenciaron este inconveniente que aquel plan ofrecía, y el Sr. Mon tuvo que renunciar á la contribución de inquilinatos, y disminuyó los cupos que había fijado á las de inmuebles y de subsidio, no logrando, á pesar de esto, que se normalizase la recaudación. Autorizada la modificación del servicio de lanzas y medias annatas, el decreto de 27 de Diciembre de 1846 creó en su lugar el *impuesto sobre grandezas y títulos.*

Hasta el año de 1854 no se alteran sustancialmente los tributos establecidos por Mon, aunque se dictaron multitud de disposiciones encaminadas á corregirlos, según lo que aconsejaban la experiencia y los intereses del fisco. Mencionaremos, pues, únicamente, de entre esas disposiciones, las reformas arancelarias hechas en sentido liberal por la ley de 17 de Julio de 1849, y el decreto de 12 de Mayo de 1853; las acertadas modificaciones introducidas en la contribución industrial por decreto de 1.° de Julio de 1850; la legislación sobre el papel sellado, más completa y eficaz que la anterior, decretada en 8 de Agosto de 1851; la creación por ley de 11 de Abril de 1849 del *impuesto de faros*, en lugar de los arbitrios que antes se

---

[1] Violentísima fué la oposición que hizo el comercio á la contribución de subsidio, y el cierre de las tiendas de Madrid produjo un grave conflicto y dió lugar á una represión injustificada y sangrienta.

cobraban con los nombres de *fanal y linterna*, y la de los impuestos de *fondeadero*, *carga y descarga*, que sustituyeron, conforme al decreto de 17 de Diciembre de 1851, los muchos y desiguales derechos que por esos conceptos se exigían en los puertos. En 25 de Febrero de 1847 se decretó la fusión del Banco de Isabel II en el de San Fernando, que continuó encargado del servicio de Tesorería.

Las juntas revolucionarias constituídas en 1854 cambiaron á su antojo los impuestos, suprimieron todas ellas los derechos de consumos, y el Gobierno progresista hubo de sancionar la abolición, con la ley de 7 de Febrero de 1855. Sin embargo, pronto se sintió la necesidad de colmar el vacío que esta medida causaba en el presupuesto de ingresos, y en el que se formó para 1856 y seis primeros meses de 1857, se recargaron 50 millones á la contribución de inmuebles y una sexta parte á las cuotas de la de subsidio, y se estableció una derrama sobre todos los pueblos equivalentn al 50 por 100 de lo que antes pagaban por consumos. No siendo esto bastante, se sometió á las Cortes en Febrero de 1856 el restablecimiento de los derechos de puertas en las capitales y puertos habilitados, y la creación de un impuesto indirecto, que debía recaudarse en las demás localidades por varios procedimientos dejados á su elección. Este proyecto no llegó á ser ley, y lo mismo sucedió con los relativos al desestanco de la sal y del tabaco.

Durante el mando de la unión liberal y de los gobiernos moderados que se suceden hasta 1868, no se hacen otras modificaciones importantes en los recursos ordinarios del Estado que el restablecimiento de los consumos, llevado á cabo por el decreto de 15 de Diciembre de 1856; la reforma hecha en el ramo de minería y en los impuestos que gravan á esta riqueza, por la ley de 6 de Julio de 1859; la extensión del derecho de hipotecas y el aumento en las tarifas de consumos y en los precios del papel sellado, autorizados por la ley de presupuestos de 25 de Noviembre de 1859; la supresión en 1862 de la lotería lla-

mada primitiva, y en 1864 del estanco de la pólvora; la creación por la ley de presupuestos de 25 de Junio de este mismo año del impuesto sobre los viajeros de los ferrocarriles, á la vez que se establecían algunas modificaciones respecto del subsidio, las hipotecas y los consumos; las nuevas reformas hechas por las leyes de presupuestos de 1866-67 y 1867-68 en la contribución industrial, en las de minas y en las traslaciones de dominio, y las bases del impuesto sobre caballerías y carruajes de lujo, formuladas por la última de esas dos disposiciones.

Motivos iguales á los que en 1854 suprimieron los derechos de consumos, dieron lugar á su abolición en 1868. Intentó reemplazarlos ahora el Sr. Figuerola con un impuesto fundado en dos elementos: la habitación y el número de personas que la ocupan; de tal suerte decía que no era una contribución de inquilinatos, ni de capitación, sino la combinación de las bases en que éstas se fundan, de manera que desaparecen los conocidos inconvenientes de ambos impuestos, y sólo se aprovecha la parte más favorable que puedan contener [1]. Este impuesto, que se llamó *personal*, no consiguió arraigarse y quedó suprimido por la ley de 8 de Junio de 1870. En cambio, la supresión del derecho diferencial de bandera en 22 de Novlembre de 1868, la ley de 16 de Junio de 1869 declarando libre la fabricación y venta de la sal desde 1.° de Enero siguiente, y la reforma arancelaria, unida á la ley de presupuestos de 1.° de Julio del mismo año, son otros tantos títulos de gloria de aquel insigne hombre público, que además modificó con acierto la contribución industrial, los amillaramientos, las traslaciones de dominio y la legislación del papel sellado, comprendió en un solo impuesto de descarcarga y viajeros todos los derechos exigidos antes á los buques, y suprimió, refundiéndolos en la contribución territorial, la de caballerías y carruajes y los antiguos portazgos. En 1870, la ley del presupuesto de ingresos, fe-

---

[1] Circular de 28 de Octubre de 1868.

cha 8 de Junio, crea la contribución sobre cédulas de empadronamiento, y la de 26 de Diciembre de 1872, al fijar los recursos de aquel año, dicta nuevas bases para las contribuciones territorial, industrial, de cédulas, de grandezas, de timbre y de traslaciones de dominio, á la que denomina impuesto sobre los derechos reales y trasmisión de bienes, y establece un nuevo 10 por 100 sobre las tarifas de viajeros y un derecho de registro sobre las mercancías.

Los Gobiernos del primer período de la república decretaron la reforma de los amillaramientos y de la contribución industrial, y la ley de 6 de Agosto suprimió en 1873 los impuestos de grandezas y cédulas. Finalmente, esas medidas quedaron derogadas en 1874 y el decreto de 26 de Junio restableció los consumos, las cédulas personales y los derechos de grandezas y títulos, creando además el impuesto sobre la sal.

Indicado ya el desnivel que hay en todo este período entre los gastos y los ingresos, no nos queda que hacer sino señalar las proporciones del *déficit* y dar idea de los medios empleados para cubrirle. Mon, Bravo Murillo y Figuerola son los únicos ministros que han dado pruebas de la capacidad y la energía necesarias para hacerse superiores á los conflictos del momento y acometer en su raíz los males de la hacienda por medio de reformas trascendentales y mirando al porvenir; los demás han agotado sus fuerzas en una lucha sin lucimiento ni éxito alguno para salir de los apuros del día, si bien es de notar que hombres de gran talento y de una buena voluntad reconocida, por las circunstancias políticas de que se vieron rodeados y por lo fugaz de su amdinistración, no tuvieron posibilidad siquiera de ejercitar sus facultades y desenvolver sus planes, siendo la movilidad continua de nuestros gobernantes una de las causas que más han perjudicado á la gestión financiera. Cinco Ministerios hubo en el año 1846; cuatro en el de 1847; otros cinco funcionaron en 1853; igual número de ministros de Hacienda hubo durante el *bienio* progresista; seis desempeñaron esta car-

tera en el breve reinado de Amadeo I, y siete en el período de la república. Sólo D. Pedro Salaverría conservó por cinco años el manejo del Tesoro; pero fué tan imprevisor y funesto su sistema, que esta administración valiera más que hubiese durado poco. Ello es que desde 1845 al 54, el *déficit*, imputable entonces principalmente á las dificultades en que tropezaba la reforma tributaria, fué continuo en los presupuestos y llegó á cerca de 100 millones de reales, por término medio anual; la revolución de esta última fecha halló una deuda flotante ó descubierto del Tesoro de 640 millones; los dos años de gobierno progresista, con la supresión de los consumos, aumentaron el desnivel, que ascendió entonces á unos 250 millones; la unión liberal, que elevó sin reparo el presupuesto á 2.000 millones de reales en 1859, dejándole en más de 2.500 para el ejercicio de 1864-65, acudió al expediente del presupuesto extraordinario para cohonestar el empleo del crédito, y gastó anualmente unos 500 millones más de lo que producían las contribuciones. Acumulados los *déficits* desde 1850 á 1864, suman más de 3.000 millones de reales, á pesar de haberse pedido el crédito de 1.348 millones, con lo cual resultan gastados en ese tiempo cerca de 4.500 millones sobre el producto de los recursos ordinarios [1]. Siguióse por este fatal camino y al ocurrir la revolución de 1868 se encontró en el Tesoro un atraso, calculado al principio en 2.490 millones de reales, que luego se vió era de 2.514. En pocos años, decía el Sr. Figuerola, al hacer esta liquidación [2], se han consumido sobre los ingresos ordinarios del presupuesto casi todos los productos de la desamortización, los considerables capitales que afluyeron á la Caja de Depósitos y las importantes sumas á que ascienden las anticipaciones de fondos recibidas. ¿Qué había de suceder

---

[1] Véase la *Estadística de los presupuestos del Estado de 1850 á 1890-91*, escrita por el Interventor general Sr. González de la Peña, y publicada por el Ministerio de Hacienda, pág. XIX.

[2] Preámbulo del decreto de 28 de Octubre, que abrió la suscripción al empréstito de 2.000 millones en bonos del Tesoro.

después con la nueva supresión de los consumos, el desconcierto administrativo, las insurrecciones y guerras civiles que siguieron á la revolución de Septiembre? El *déficit* de los cuatro primeros años fué, por término medio, de unos 200 millones de pesetas; y el de 1873-74 le calculó el Sr. Camacho en 349 millones, cifra enorme, decía, la mayor de su género que jamás se ha visto en unos presupuestos [1], y la deuda flotante resultaba á la vez de 668.500.000, cifra, pudo haber añadido, inverosímil, racionalmente imposible, porque excedía al importe del presupuesto mismo. En este último año y en el siguiente ya no se pagó la deuda, cuyo capital, sumando la del Estado y del Tesoro, sin incluir la flotante, ascendía en 15 de Mayo de 1874 á 10.882 millones de pesetas [2].

Los arbitrios y recursos extraordinarios con que se hizo frente á apuros tales no ofrecen novedad alguna: descuentos sobre los sueldos, rebajas de mesadas, alguna vez, como en 1848, á título de *donativo forzoso*, anticipos exigidos á los contribuyentes, impuestos transitorios, venta de los bienes del Estado, las minas principalmente, los productos de la desamortización civil y eclesiástica y la frecuente emisión de los empréstitos. Citaremos entre los anticipos el de 1854, llamado de Domenech, por el ministro que le decretó, que consistía en un semestre de las contribuciones directas y que tan mal recibido fué por la opinión pública, y el de 175 millones de pesetas, llevado á cabo también en 1873, sobre los contribuyentes por territorial y subsidio. Las minas vendidas fueron las de Falset, Hellín y Ríotinto, y las contribuciones extraordinarias recayeron sobre la minería, el papel sellado, el franqueo de la correspondencia, los intereses de efectos públicos, los cereales y sus harinas, las ventas en general y particularmente la de los fósforos, y algunos

[1] Exposición del decreto de 26 de Junio de 1874.

[2] El *déficit* de los presupuestos desde 1850 hasta el ejercicio de 1874-75 suma la cantidad de 2.171 millones de pesetas, no computando entre los recursos los obtenidos por medio del crédito.

otros, entre ellos el intentado por el Sr. Pedregal en 1873 sobre las puertas, ventanas y balcones. Pero la desamortización y el crédito fueron los dos recursos extraordinarios por excelencia. Impulsada aquélla por las leyes de 1.° de Mayo de 1855 y 5 de Julio de 1856, y luego en virtud del convenio con S. S. de 1859, comenzaron á dedicarse sus rendimientos á la extinción del *déficit* y se ha seguido después este funesto sistema, con el cual, una operación de tanta monta, ni ha servido para reducir la deuda, ni para hacer gastos verdaderamente extraordinarios en proporción á los medios disponibles, ni para mejorar las bases y el porvenir de nuestra hacienda pública. Los empréstitos se han sucedido con una frecuencia verdaderamente desastrosa, por haberse empleado de continuo la maniobra de convertir en deuda perpetua ó amortizable á largo plazo la flotante, constituída por la acumulación de los *déficits*. De aquí las numerosas emisiones hechas en renta del 3 por 100 y la creación de las amortizables, billetes hipotecarios y bonos del Tesoro, al mismo tiempo que se lanzaban al mercado títulos especiales con destino á las obras públicas, acciones de carreteras, obligaciones de ferrocarriles, etc. La reseña de todas estas operaciones tendrá lugar oportuno cuando tratemos de la deuda pública, y ahora sólo hemos de citar el empréstito de 300 millones de reales efectivos, contratado á fines de 1856 con la casa Mirés, en que se negoció el 3 por 100 á 42,56, con la comisión del 3 sobre el valor nominal y el cupón casi vencido, por lo oneroso de tales condiciones; el de 200 millones, que pocos meses antes—Mayo de 1856—llevó á cabo el ministro Santa Cruz en pública subasta, al tipo de 40,53 sin comisión ni quebranto alguno y de un modo irreprochable, y el que hizo por 150 millones de pesetas el Sr. Ruiz Gómez en 1871, al precio, entonces favorable, de 31 por 100, y con el éxito de que en la suscrición abierta se cubriera ocho veces la cantidad demandada. Los medios utilizados para sostener la deuda flotante han sido muy diversos; pero sólo son dignos de

mérito los billetes del Tesoro, creados por el Sr. Moret en 1871 con el interés del 12 por 100, que fueron bien recibidos, la transformación del Banco, que tomó el nombre de España en 1856 y se declaró Banco nacional en 1874, y el abuso hecho con la Caja de Depósitos, que solicitando á los capitales con altos intereses, se convirtió en una especie de Banco del Estado, vino á ser un *empréstito continuo* y llegó á recibir más de 2.000 millones de reales en efectivo, dando motivo á la ruinosa liquidación que fué preciso hacer á los imponentes en 1868.

Y, sin embargo, todos esos recursos no fueron bastantes para satisfacer con regularidad y por completo las atenciones del Estado, que al principio y al fin de este período hubieron de sufrir atrasos y reducciones. No hay otra cosa en el fondo de los arreglos que llevó á cabo en la deuda el Sr. Bravo Murillo con las leyes de 1.° y 3 de Agosto de 1851; es verdad que eran entonces grandes la confusión y los agios por lo vario de los créditos, y era preciso unificar la deuda; pero no es menos cierto que estaban sin pagar hacía *quince años* los cupones de la deuda extranjera, que no había posibilidad, ni esperanza siquiera, de cumplir los compromisos contraídos, y que las leyes citadas no se limitaron á clasificar y convertir los títulos, sino que hicieron bajas y reducciones lo mismo en el capital que en los intereses. Más tarde, la ley de 2 de Diciembre de 1872 redujo ó suprimió las amortizaciones y dispuso que se abonase en papel un tercio de los réditos de la deuda por espacio de cinco años; pero ni aun esto pudo realizarse; en 1873 se prorrogaron por dos meses los vencimientos de letras y pagarés contra el Tesoro, y en 1874 hubo también prórroga de tres meses, y llegamos á 1875 con el anuncio de un convenio que debía celebrarse con los acreedores, bajo la base de una disminución de sus derechos, y que al cabo se pactó en condiciones bien desfavorables para nuestro crédito. Es decir, que las escaseces han tocado una y otra vez en bancarrota.

En cambio, son muy notables los progresos obtenidos

durante este período en cuanto al orden administrativo. La organizacion se mejora y simplifica; la unidad en el manejo de la hacienda y la concentración de sus fondos se logran ya de un modo casi completo; se normaliza el régimen de los presupuestos y cuentas generales del Estado, y, en suma, desaparecen muchos de los vicios y desórdenes antiguos, todo como consecuencia de la reforma de 1845, según hemos de ver al señalar las principales disposiciones dictadas para alcanzar esos fines. Un decreto de la misma fecha que lleva el *sistema tributario*, encomendo la *administración superior* de la hacienda al ministro de este ramo; la *administración central*, á la secretaría del ministerio; á las direcciones generales de contribuciones directas, indirectas, estancadas, aduanas, loterías, Tesoro y amortización y liquidación de la deuda y á una contaduría general del reino; la *administración provincial*, á los intendentes, administradores de cada uno de los ramos, tesorerías y secciones de contabilidad, y *la de los partidos*, á subdelegados ó jefes, administradores subalternos y depositarios, Este es el punto de partida que se ha ido corrigiendo y modificando sucesivamente. En 1847 se crearon la dirección general de contabilidad en lugar de la contaduría, y la dirección de la deuda en reemplazo de las de amortización y liquidación; y esos dos centros prevalecieron á través de vicisitudes que sería muy prolijo ir mencionando. Suprimidos en 1849 los intendentes, repartiéronse sus atribucionss entre los nuevos gobernadores y los administradores principales de Hacienda, y aquel año se estableció también la dirección de lo contencioso. La ley de contabilidad de 20 de Febrero de 1850, que dió una norma precisa á la gestión económica, la de 25 de Agosto de 1851, que reorganizó el Tribunal de Cuentas, y el decreto de 27 de Febrero de 1852, donde se estableció el principio de que los contratos del Estado se celebren en pública subasta, fueron el complemento de la obra de D. Alejandro Mon y una muestra del celo y laboriosidad del Sr. Bravo Murillo. Aparte de

las infinitas alteraciones de detalle que se hacen continuamente en ese plan, como la refundición de 1853 en una sola administración principal de Hacienda pública de las diversas dependencias provinciales, de algunas disposiciones adoptadas desde 1854 al 56, que tienden á la sencillez administratlva, y de lo establecido en la ley de presupuestos de 25 de Junio de 1864, que exigió ciertas condiciones para el ingreso y ascenso en las carreras del Estado, hasta la revolución de 1868, y señaladamente en el ministerio del Sr. Figueroa, no se llevan á cabo reformas trascendentales.

Hiciéronse entonces algunos cambios en la planta de la secretaría y de las direcciones del ramo; se suprimieron los juzgados de hacienda en virtud del decreto fecha 6 de Diciembre de aquel año, que refunde en el ordinario los fueros especiales; se reformó en 30 de Junio de 1869 la administración provincial, tratando, con la creación de los jefes económicos, de separar á la hacienda de la autoridad y las influencias políticas de los gobernadores; se dieron el 19 de Julio siguiente la ley sobre caducidad de los créditos contra el Estado y la que señalaba el modo de proceder para hacer efectivos los débitos á favor de la hacienda; se declararon leyes en 30 de Junio de 1870 los proyectos, antes presentados á las Cortes, acerca de la administración y contabilidad de la hacienda y organización del Tribunal de Cuentas, encaminados á desenvolver los preceptos consignados en la Constitución de 1869; se determinó por la ley de presupuestos de 1870-71 la formación de un cuerpo especial de funcionarios para la contabilidad y tesorería del Estado, y se establecieron en 21 de Enero de 1871 los inspectores generales de Hacienda, cuya acción dió excelentes resultados. Por último, en los días de la república, además de las modificaciones hechas en la organización y las plantas de los centros administrativos y de la supresión de alguno de ellos, medidas prontamente derogadas, se estableció en la ley que fijaba los gastos para 1872-73 que las contribuciones no

pudieran cobrarse sin ley de presupuestos ó autorización de las Cortes, y que no pudieran concederse sin intervención de éstas los suplementos de crédito, preceptos que es muy de lamentar que no hayan prevalecido.

Hubo, pues, en esta última época de nuestra historia financiera, según ha podido verse, de todo menos abundancia y desahogo. Las figuras que personifican la hacienda en ese tiempo son las de Mon, Bravo Murillo, Salaverría y Figuerola, así como Garay y Ballesteros son la hacienda del absolutismo, y Argüelles y Mendizábal la de los Gobiernos constitucionales anteriores. Mon y Bravo Murillo realizaron en mucha parte la obra de organizar sobre bases racionales la vida económica del Estado; Figuerola atravesó con valor y abnegación envidiables las circunstancias más críticas en que jamás se halló ministro alguno, venció con acierto obstáculos enormes, y todos tres merecieron bien de nuestra hacienda y de la patria. En cuanto á Salaverría, haciendo justicia á la rectitud de sus intenciones, á su laboriosidad y á su gran celo, creemos que cometió graves errores, desaprovechó cuantiosos medios y dejó pasar la ocasión más á propósito para haber normalizado nuestra constitución financiera.

Mas el poder y el manejo, por tanto, del Tesoro público ha pasado, durante este período, por las manos de todos los partidos políticos, desde el absolutismo vergonzante, que imperó en algunos días del reinado de Isabel II, hasta la república federal establecida en 1873, y como, al ir de unos en otros, los males de la hacienda han aumentado, tenemos la prueba en ello de que la responsabilidad de esas dolencias alcanza, sin excepción, á todos los que lamentan sus efectos. En los treinta años á que nos venimos refiriendo, la marcha delas cosas ha sido casi igual á la que siguieron antes, y por eso tienen razón, unas contra otras, todas las épocas, todas las escuelas y agrupaciones políticas, cuando mutuamente se acusan por los desaciertos económicos. Así, los moderados dejaron en mala situación el Tesoro cuando en 1854 fueron sustituídos por los progre-

sistas; pero éstos, á su vez, entregaron la hacienda peor que la recibieran. La unión liberal se quejó de la herencia que obtenía, y los moderados, que criticaron con dureza y fundamento la gestión del gobierno de los unionistas, condujeron la hacienda de nuevo al borde mismo de la bancarrota. La revolución de Septiembre mostró indignada el inventario de la fortuna pública, y á pesar de todos sus esfuerzos no consiguió impedir que se agravase lo que ya era realmente lastimoso.

Sería, sin embargo, injusto desconocer que los principios políticos de cada Gobierno han tenido influencia y se han reflejado en su gestión económica. Las situaciones conservadoras ó reaccionarias han sido, por regla general, favorables para los ingresos, porque el país ha entrado bajo su mando sometido ó fatigado, y la acción administrativa no hallaba obstáculos en tales circunstancias; pero, en cambio, en estos períodos los gastos han crecido considerablemente y el nivel del presupuesto no ha podido realizarse. Las situaciones liberales, al contrario, han llegado al poder por los medios violentos, que producen la indisciplina y el quebranto de la autoridad, y han encontrado las rentas suprimidas airadamente y los pueblos resistiéndose al pago de los impuestos; los ingresos han disminuído entonces, pero se han castigado los gastos reduciendo los servicios, simplificando la administración y cortando los abusos, por más que estas rebajas no hayan podido compensar la destrucción de los mejores recursos. Unos y otros han llegado al mismo resultado, al *déficit* y al empleo del crédito, como recurso ordinario; mas aun en esto se marcan las diferencias que existen entre los empréstitos de Domenech y de Mirés y los de Santa Cruz en 1856 y de Ruiz Gómez en 1871. Por otra parte, los Gobiernos liberales han creado para la hacienda elementos tan valiosos como los que proceden de la desamortización y de las reformas arancelarias, que ellos no han podido utilizar y han servido siempre á sus contrarios; y hasta los impuestos de que se vieron privados, los consumos sobre todo, cuidaron de restable-

cerlos en provecho de sus sucesores, á quienes favoreció únicamente el sacrificio que ellos hacían de sus doctrinas y compromisos.

Más voluntad en las administraciones conservadoras para contener los gastos públicos y más energía en las liberales para defender los ingresos, hubieran salvado á la Hacienda y evitado al país enormes daños. ¡Ojalá que esta enseñanza sea tan eficaz en lo futuro, como resulta clara en lo pasado!

Pero dejemos ya los precedentes; abandonemos lo que fué, sin olvidarlo, para ocuparnos en lo que existe, que es consecuencia de aquello.

SECCIÓN SEGUNDA

LOS GASTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

I

Consideraciones generales.

Llegamos á la última parte de nuestro objeto, de la que vienen á ser las anteriores como preparación y antecedente, al examen crítico de las instituciones vigentes en la hacienda pública española, y se nos ofrece de nuevo la cuestión ya indicada en la *Parte general*[1] acerca de la prelación con que deben estudiarse los gastos y los ingresos del Estado.

Los Gobiernos, se ha dicho, han de gastar lo que *puedan;* gastan, según la afirmación de Conte, porque disponen de ciertos ingresos; luego primero es ver cuáles son los recursos aplicables á las necesidades políticas, y después examinar los fines entre los que aquéllos deben ser distribuídos. Pero esta doctrina sólo puede fundarse en un concepto erróneo de la naturaleza del Estado y de las leyes del mundo económico.

En general, el fin es el que rige y determina el medio, y económicamente la necesidad de los bienes materiales es

---

[1] Tomo I, pág. 29.

la que obliga á individuos y colectividades á ejecutar los actos que sirven para la adquisición de la riqueza. Es verdad que la adquisición, el *ingreso*, son anteriores al *gasto*, pero antes es la necesidad á que el gasto corresponde, ó á cuya satisfacción se aplica, y esta satisfacción, aunque posterior, es la razón y la causa del ingreso. Otra cosa es también que la posibilidad y la extensión del medio sean las que determinen la realización del fin ó la satisfacción de la necesidad; pero esto sólo afecta á la *cantidad* del gasto, de ningún modo al gasto mismo.

No decimos que los gastos del Estado hayan de establecerse prescindiendo de la situación económica del país que los sufraga, y gran empeño hemos puesto en demostrar lo contrario [1], sino que esa consideración se refiere no más que al límite del consumo público, y no es el único elemento que en él influye. Las necesidades económicas del Estado nacen de su existencia y de su objeto, no de los recursos con que cuenta para poder atenderlas, y el grado de su satisfacción es lo que únicamente depende de los medios disponibles.

Nos ocuparemos, pues, antes de los gastos que de los ingresos, y podemos invocar en nuestro apoyo, además de las razones teóricas que abonan esta conducta, el hecho de que nuestro presupuesto adopta ese mismo método de exposición.

Todas las circunstancias que influyen en las necesidades económicas del Estado, desde las condiciones naturales del territorio hasta las que dependen de la cultura intelectual y moral, de la organización política y de las vicisitudes de la historia, todas ellas conspiran entre nosotros para elevar la intensidad y la cuantía de tales atenciones.

La posición geográfica de nuestra patria, favorable en tanto que nos aisla y liberta de las complicaciones europeas y ofrece como garantía de la independencia nacional la formidable barrera del Pirineo, hállase compensada, des-

---

[1] Tomo I, cap. I de la sección III.

de el punto de vista de la defensa, por la considerable extensión que tienen nuestras costas y lo ha estado además hasta ahora mismo por la existencia de las provincias ultramarinas, que obligan, dado el falso criterio de la política internacional, á las construcciones militares y al sostenimiento de una considerable marina de guerra.

Las condiciones topográficas de nuestro suelo son todavía más contrarias á los intereses del fisco, porque en un país accidentado, que cruzan ásperas cordilleras, cuyas corrientes de agua son de escaso caudal y precipitadas por grandes declives, en que se padece á la vez por la inundación y la sequía, las obras públicas, caminos ordinarios, ferrocarriles, canales, etc., son inevitables en grande escala y han de ser difíciles y muy costosas.

El atraso de la cultura general, que siente el estímulo de los progresos realizados por otras naciones y aspira á gozar de ellos, y nuestro mismo carácter meridional, impresionable y poco activo, más dado á *pedir* que á *hacer*, son causa también entre nosotros de aumento para las funciones y deberes del Estado, que ejerce una amplia tutela, más bien exigida que rechazada por el mayor número de las otras instituciones y por una gran parte de los mismos individuos. Las tradiciones de nuestra organización social, á partir de la época moderna, son todas ellas contrarias á la acción y á la libertad privada. La monarquía vence ó absorbe las entidades y organismos que se agitan durante la Edad Media, y se ve obligada á reemplazarlos encargándose de los servicios que ellos prestaban, para que no quedasen abandonados por completo los fines más importantes de la Sociedad. Luego que esta necesidad pasó, el poder público, bien hallado con la extensión de sus atribuciones, ha opuesto gran repugnancia á abandonarlas, y la actividad individual, que intenta recobrar su propia esfera, lucha, como primer obstáculo, con una resistencia que se apoya en el pasado y se defiende con la misma debilidad de las reclamaciones que se formulan contra ella.

Las dificultades que ha tenido que vencer nuestra nacionalidad para constituirse, la política de absorción y predominio que llevamos en ciertas épocas á nuestras relaciones internacionales, empeñándonos en luchas interminables, han impuesto enormes sacrificios á la fortuna pública y trascienden á las necesidades actuales del Estado, acrecidas de presente con las turbulencias continuas, las revoluciones y guerras civiles y exteriores, que forman el tejido de la historia patria contemporánea.

Y juntos á todos esos motivos los errores económicos, que han contrariado el desarrollo de la riqueza, han dado lugar á un conflicto permanente entre las exigencias del fisco y la imposibilidad de satisfacerlas de una manera ordenada. De aquí el abuso del crédito público, los giros continuos sobre el porvenir y la existencia de una deuda del Estado, muchas veces desconocida, otras arbitrariamente aminorada y que, sin embargo, produce onerosísimos gravámenes y origina la más considerable de las obligaciones del erario.

Véase cómo, según antes hemos indicado, lo que es y lo que fué, los males de hoy y los vicios y las desdichas de otros tiempos, todo contribuye á extender los límites de nuestros consumos públicos. Preparémonos, pues, á encontrar en el estudio del presupuesto de gastos una desproporción muy notable entre los recursos del país y las necesidades reconocidas por los Gobiernos, y un desequilibrio no menos acentuado entre las funciones que el Estado se propone desempeñar y los medios con que cuenta para lograrlo; es decir, un cuadro muy extenso de servicios públicos, y cantidades que son insuficientes para mantenerlos, la oposición entre un buen deseo que se manifiesta y una realidad que no le cumple, y la continuación, por tanto, de la misma penuria, de crisis parecidas á las que ofrece nuestra hacienda en otras épocas.

El total de los gastos públicos en España, conforme al presupuesto ordinario para el año de 1900, prorrogado con algunas modificaciones por decreto de 29 de Diciembre

para el de 1901, asciende en la actualidad á 904.623.253 pesetas con 2 céntimos, cuya distribución por secciones es la siguiente:

Obligaciones generales del Estado.

Sección 1.ª—Casa Real.....	9.250.000	
Sección 2.ª—Cuerpos Colegisladores	1.638.085	
Sección 3.ª—Deuda pública.....	417.497.977,16	
Sección 4.ª—Cargas de justicia...	1.496.053,50	
Sección 5.ª—Clases pasivas.....	71.675.889	
		501.558.004,66

Obligaciones de los departamentos ministeriales

Sección 1.ª—Presidencia del Consejo de Ministros..... ...	737.883,32	
Sección 2.ª Ministerio de Estado.	4.720.387	
Sección 3.ª—Idem de Gracia y Justicia... Obligaciones civiles....	12.620.813	
Sección 3.ª—Idem de Gracia y Justicia... Idem eclesiásticas..	40.742.452,74	
Sección 4.ª—Idem de la Guerra...	164.630.815,65	
Sección 5.ª—Idem de Marina.....	24.803.188	
Sección 6.ª—Idem de Gobernación	22.852.473,78	
Sección 7.ª—Idem de Instrucción pública y Bellas Artes.....	17.903.067,63	
Sección 7.ª (bis).—Idem de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas [1]..... ..	66.925.358,78	
Sección 8.ª—Idem de Hacienda. .	18.045.115	
Sección 9.ª—Gastos de las contribuciones y rentas públicas.. ..	28.57'.265,96	
Sección 10.ª—Colonia de Fernando Póo..... .	512.387,50	
		403.065.248,36
Total.		904.623.253,02

[1] La ley de 31 de Marzo de 1900, que aprobó el presupuesto, autorizaba al Gobierno para reorganizar en dos departamentos ministeriales los servicios del de Fomento, sin aumentar los gastos consignados en la séptima sección, y en su virtud, por decreto fecha 18 de Abril se llevó á cabo esa reforma, creándose los nuevos Ministerios y dividiéndose en dos la sección séptima.

Á la hora en que escribimos (Marzo de 1901) son conocidas ya las vicisitudes y la liquidación provisional del presupuesto de 1900; mas hemos de prescindir de esas vicisitudes y esos datos, en razón á que ese presupuesto, que sólo rigió en su totalidad nueve meses, adquiere carácter normal para el año de 1901. Indicaremos únicamente, como noticias que á título de precedentes ofrecen mucho interés, que los créditos concedidos por la ley de Presupuestos, importantes 909 millones [1], se aumentaròn en diversas formas hasta 948, y las obligaciones liquidadas fueron 892 millones de pesetas, todo en números redondos.

Esto nos advierte el escaso valor real que tienen los guarismos del presupuesto de gastos, que se modifican y transforman luego por la existencia de los *créditos ampliados* en la misma ley, por los declarados *permanentes*, los *extraordinarios* y *supletorios*, por los que quedan *anulados* y por las obligaciones de ejercicios ya cerrados que quedaron pendientes de pago.

No es ésta la ocasión de examinar tales vicios de nuestro régimen financiero, y basta por el momento con apuntar sus consecuencias; pero hay que añadir algo muy importante, y es que no se consignan en el presupuestos todos los gastos hechos por cuenta del Estado. El servicio del giro mutuo, la renta del timbre y los mònopolios de tabacos, cerillas y explosivos se encuentran arrendados, y los gastos que su gestión ocasiona, aunque se hacen á nombre y en beneficio de la Hacienda pública no figuran en los presupuestos, á los que únicamente se lleva el producto líquido de esos ramos [2].

En la imposibilidad de fijar con exactitud la cuantía de esos gastos, porque sólo respecto de los tabacos tenemos

---

[1] Ténganse en cuenta las ampliaciones autorizadas por la ley.

[2] Para hacer comparaciones entre los presupuestos anteriores y los posteriores al de 1892-93 es necesario además tener presente que desde ese año no se incluyen los *premios de loterías*, que importaban entonces 56 millones, y son ahora mayor suma.

todos los datos necesarios para ello, los calculamos por aproximación de esta manera: por giro mutuo 100.000 pesetas, por el timbre 4 millones, por tabacos 74, por cerillas y explosivos 1.700.000 pesetas.

Agregando estas cantidades á los 905 millones en números redondos del presupuesto, y suponiendo que las ampliaciones y nuevos créditos llegarán casi á compensarse con los que queden sobrantes, y que los pagos por ejercicios cerrados representarán una suma aproximadamente igual á la de créditos que resultarán pendientes de abono en fin del ejercicio; de manera que todo ello no produzca un aumento mayor de 15 millones, llegamos á un total de 1.000 millones de pesetas como importe de las *obligaciones ordinarias reconocidas* por el Estado para 1901.

Es, por otra parte, indispensable computar la existencia no de uno, sino de dos presupuestos extraordinarios, cuya anómala situación no es asunto tampoco que debe tratarse en este instante. Del presupuesto formado en 1888 queda un remanente de poco más de 17 millones de pesetas, y del abierto en 1895 hay todavia créditos en vigor que se acercan á 41 millones, ó sea un total de 58 millones de pesetas. El Gobierno dispone arbitrariamente de esos créditos y no es posible determinar la parte de ellos que se consumirá en 1901; pero tenemos el precedente de que en 1900 se pagaron cerca de 31 millones con cargo al presupuesto extraordinario.

En cambio de todo eso debe tenerse en cuenta que algunos de los gastos consignados en el presupuesto no son *efectivos* en su totalidad, porque determinan una contra partida en los ingresos. Los intereses de la deuda pública, sometidos al impuesto de 20 por 100, los sueldos gravados con altos descuentos, la lista civil disminuída por el donativo de la casa real y los conceptos afectados por la imposición sobre los pagos del Estado que se hallan en aquel caso, producen minoraciones en los gastos por valor de unos 100 millones de pesetas. Sin embargo, como tales reducciones tienen un carácter violento y transitorio, como

esas obligaciones, aunque no se paguen, existen y están reconocidas, mantendremos el guarismo de los 1.000 millones, como importe de los gastos públicos en España para 1901, y nos valdremos de él para todos nuestros cálculos, en la seguridad de que más peca de corto que de excesivo [1].

Ahora, lo primero que nos interesa conocer es la progresión que han seguido los gastos públicos, aunque los datos con que contamos para ello no tienen la precisión necesaria sino desde fechas muy recientes [2].

AÑOS	GASTOS PÚBLICOS — Pesetas.
1600.—(Felipe III)	33.105.187
1665.—(Felipe IV)	45.628.979
1667.—(Carlos II)	48.248.000
1737.—(Felipe V)	83.985.745
1755.—(Fernando VI)	94.479.600
1788.—(Carlos III)	215.292.934
1798.—(Carlos IV)	682.449.792 [3]
1812.—(Cortes de Cádiz)	300.000.000
1817.—(Fernando VII)	178.493.400
1820-21.—(Segunda época constitucional)	175.700.576
1825.—(Vuelta del absolutismo)	128.789.212
1835.—(Tercera época constitucional)	223.746.158
1845.—(Reformas de D. Alejandro Mon)	296.094.293
1855.—(Situación progresista)	374.560.093
1860.—(Unión liberal)	547.823.620
1870-71.—(Reinado de Amadeo I)	718.040.682
1875-76.—(Restauración borbónica)	762.415.461
1885-86	897.146.890
1895-96	767.228.753
1901.—(Presupuesto vigente)	904.623.253

A muy interesantes consideraciones se presta el cuadro que antecede por la manera como en él se marcan las circunstancias históricas y las tendencias políticas; mas como

[1] En el proyecto de presupuesto para 1901, que se presentó á las Cortes en Noviembre del año anterior, los gastos ordinarios *consignados* ascienden á 926 millones y medio.

[2] En su lugar, veremos que hasta 1835, no se regularizó la formación de los presupuestos del Estado.

[3] Hasta aquí copiamos del *Diccionario* de Canga Argüelles, artículo *Gastos públicos de España.*

de esos datos algunos son aventurados y los más seguros se refieren sólo á los gastos *presupuestos* y no á los efectivos ó *realizados*, nos limitaremos á emplearlos como medio para formar alguna idea del desarrollo que ha tenido entre nosotros el consumo público. Ciñámonos al siglo XIX, en que la vida del Estado se normaliza algún tanto y en que las noticias son más ciertas; fijemos como término medio de los gastos ordinarios al comenzar la anterior centuria el de 150 millones de pesetas, que es sin duda muy aproximado [1], y observaremos que se duplica en el espacio de cuarenta y cinco años, vuelve á duplicarse al cabo de otros quince y es hoy seis veces mayor de lo que era en aquel tiempo.

Aparece desde luego que semejante progresión es demasiado rápida, aun teniendo en cuenta el diferente valor de la moneda en cada época y los perfeccionamientos que han conseguido en nuestros días los servicios del Estado, y no puede tampoco justificarse con el crecimiento de la riqueza general, porque es seguro que no guarda con él proporciones aceptables, á pesar de las grandes mejoras alcanzadas en el orden económico. De suerte que, *a priori*, sin más que esta observación, pudiéramos calificar de excesivo el presupuesto de gastos, aunque admitamos como buena y ajustada á la situación que tenía entonces la riqueza del país la cantidad que nos ha servido de punto de partida, cosa que bien podríamos negar sin violencia alguna, porque conocidamente hay también exceso en ella.

Conforme á la doctrina que acerca del consumo del Estado en otro lugar dejamos asentada [2], la parte de riqueza legítimamente aplicable á la vida *normal* de los Gobiernos, consiste en el 14 por 100 de la renta líquida que disfruta la nación; ahora bien, un gasto de 1.000 millones anuales para sostenimiento del Estado, supone, dada dicha propor-

---

[1] Canga Argüelles fijaba el presupuesto en tiempo de paz el año 1802 en 647.000.000 de reales.—*Memoria* inserta en el *Diccionario*

[2] Tomo I, Sección III, cap. I.

ción, una renta anual de *7.143 millones*. ¿Y es posible que los cálculos más optimistas eleven á ese guarismo la riqueza de que dispone nuestra patria?

Queda indicado ya, y volveremos sobre ello, que la acción oficial es entre nosotros más extensa de lo que consienten los buenos principios de organización social, y no puede por lo tanto pretenderse que los gastos públicos se detengan en el límite científico ó normal; pero también tendremos ocasión del ver que el exceso del consumo no tiene por causa el número ni la perfección de los servicios administrativos, y, además, que una parte considerable de los gastos de justicia, de enseñanza, de beneficencia, etc., corren á cargo de las corporaciones locales.

Tratemos ya de apreciar, algo más directamente, el gravamen que ocasionan en España los gastos del Estado á la riqueza privada. El presupuesto, el coste de los servicios públicos representa no más que el precio *nominal* de éstos; el efectivo, *el real*, consiste en el sacrificio que imponen al país; y este sacrificio sólo puede determinarse exactamente conociendo el haber de la Nación. Carecemos de datos estadísticos que nos permitan estimar, no ya de una manera precisa, pero ni aun con garantías de aproximación siquiera, el capital acumulado en nuestra patria ó la renta, que con la producción se obtiene [1], y habremos de contentarnos con la escasa luz que dan á ese problema ciertas relaciones y cálculos que tienen mucho de convenienciones y arbitrarios.

La comparación que suele hacerse entre los presupuestos de países diferentes es del todo ineficaz, porque la organización política y administrativa, el carácter, por con-

---

[1] Canga Argüelles calculaba (1825) la renta de España en 10.920 millones de reales. Mr. Mulhall *(Dictionary of statisties, 1884)*, fijaba esa misma renta en 4.700 millones de pesetas, y el Sr. Figuerola, en un artículo del *Boletín de la Institución libre de enseñanza* (1895), aunque burlándose de esas fantasías estadísticas, afirmaba que nuestra renta no puede estimarse en más de 6.500 millones de pesetas.

siguiente, de los servicios públicos y hasta el valor que representa la moneda, son, en cada una de las naciones muy diversos, sin contar con las variantes que producen la extensión del territorio, la densidad de la población, el grado de la cultura y el estado de la riqueza. Así, nada ó muy poco adelantaremos con saber que nuestro presupuesto es, próximamente, la cuarta parte que el de Francia (3.477 millones, en 1900) y el de Inglaterra (3.343 millones); un poco más de la mitad que el de Italia (1.730 millones, en 1900-901) y pasa del doble con relación con el de Bélgica (453 millones, en 1900). Lo único que podemos afirmar con esos datos es que nuestros gastos parecen desde luego relativamente mayores que los de las naciones citadas, á excepción de Italia, porque la riqueza de España no es por cierto la cuarta parte que la de Francia é Inglaterra, ni el doble de la de Bélgica, como sería necesario para que la proporción resultara semejante [1].

Nada enseña tampoco la referencia del total presupuesto al número de los habitantes del Estado y el tanto á que resulta el gravamen por cabeza. Un inglés paga por término medio 82 pesetas anuales; á cada francés le corresponden 91 pesetas de consumo público, á cada belga 65, á cada italiano 54, y al español le tocan 56 pesetas; pero ¿acaso podemos medir el sacrificio por la cuota individual? De ningún modo, y prueba es de ello, que según esta cuenta, nuestro pueblo estaría beneficiado, siendo lo exacto que esa cifra, menor en absoluto, representa, sin embargo, una carga más pesada que las otras, dada la riqueza sobre que grava cada una de ellas.

Otra cosa es el cálculo que busca como término de comparación al presupuesto la suma del comercio exterior de las naciones. Este dato señala con mucha aproximación el estado económico de un país, la cuantía de sus

---

[1] Leroy-Bealieu calcula la renta de Inglaterra en 40.000 millones de pesetas, la de Francia en 30 ó 32.000 millones y la de Bélgica en 4 ó 4.500 millones.—*Traité de la science des finances*, tomo I, página 144 y sig.

recursos; porque á la vez computa el desarrollo de la producción y el del consumo. Es indudable que la riqueza de los pueblos se halla en razón directa del total á que alcanzan su comercio de importación y el de exportación reunidos; y de aquí que éste sea un buen regulador del gravamen que á cada una de ellos impone el sostenimiento del Estado. Pues bien, Inglaterra (1899) trafica con el extranjero por valor de 24.000 millones de pesetas, y su presupuesto de gastos es un 14 por 100 de aquella suma; Francia mantiene un comercio exterior de 9.000 millones y dedica al consumo público el 37 por 100 de esa riqueza: Bélgica gasta el 11 por 100 de los 4.150 millones, que arroja su estadística mercantil, y en tanto nuestra España ve consumir al Estado el 53 por 100 de sus importaciones y exportaciones, que sólo llegaron en junto para el año á que nos venimos refiriendo á 1.910 millones [1]. Es decir que nuestro presupuesto es en este sentido cerca de cuatro veces mayor que el inglés, mucho más crecido que el francés, y debiera ser de 210 millones para acomodarse á la relación en que se halla el de la Bélgica [2].

Estas cifras no pueden ser más elocuentes, porque, una de dos: ó las naciones citadas dotan mezquinamente á sus Gobiernos, y España es la única que cumple con los deberes sociales y tiene bien establecidos los servicios públicos, ó es que nuestro presupuesto excede en mucho los límites convenientes. Y como es por desdicha bien notorio que todos aquellos pueblos nos aventajan en la organización política y en el desempeño de las funciones administrativas, hemos de convenir en que nosotros no sólo gastamos más de lo justo, sino que además debemos emplearlo malamente.

En efecto, no es necesario insistir más para que adopte-

[1] En 1900 nuestro comercio exterior ha descendido á 1.560 millones de pesetas.

[2] Italia ofrece una proporción más desfavorable que la nuestra, porque los gastos públicos absorben allí un 59 por 100 de los 2.937 millones á que alcanzan las transacciones exteriores.

mos la idea, por tantos antecedentes preparada, de que nuestro consumo público resulta oneroso y desproporcionado con los recursos del país; fáltanos considerar, sin embargo, la aplicación que recibe ese cuantioso haber del Estado, por si hay en la manera como se distribuye algo que agrave ó atenúe su exceso.

Clasificados los gastos por su objeto con la aproximación que consiente la estructura de nuestro presupuesto, obtenemos el cuadro siguiente:

CONCEPTOS	PARTIDAS	TANTO POR 100
Deuda [1] y cargas de justicia....	379.185.706	37,92
Clases pasivas civiles..... ...	18.866.036	1,89
Organización política (Rey, Cortes, Presidencia del Consejo y Ministerio de Estado.... ...	16.336.355	1,63
Gastos militares (Guerra, Marina y pasivos de estos ramos) [2].. .	220.580.868	22,06
Administración de justicia, servicios de seguridad y policía.....	39.221.196	3,92
Culto y Clero católicos...	40.742.452	4,07
Gobernación, gastos generales, Correos y Telégrafos.	16 537.779	1,65
Beneficencia.....	889 843	0,09
Instrucción pública y Bellas Artes.	17.903.068	1,79
Agricultura, industria, comercio y Obras públicas..... . .	66.925.359	6,69
Administración de la hacienda [3]..	166.224.744	16,62

Llama desde luego la atención, y por eso la colocamos en primer término, la partida de la deuda. Están juzgadas la situación y la vida económicas del país con sólo ver que, antes de pensar en sus necesidades actuales, tiene que consumir mucho más de la tercera parte de los recursos disponibles para atender á las satisfacciones y compromisos del pasado. ¿Qué diríamos del particular que habitualmente se hallara reducido á tales condiciones? Pensaríamos de seguro, y con motivo, que antes fué pródigo ó desdichado

[1] Rebajamos la flotante.

[2] Deducimos el coste de la Guardia civil, que va incluído en el concepto siguiente.

[3] Incluímos en esta partida el coste que antes fijamos á los servicios arrendados y los conceptos de deuda flotante.

y ahora merecía que se le calificase de imprevisor y desordenado. Todavía pudiera disculparse al que se limitara á conllevar una carga creada por actos ajenos ó por desventuras de otros tiempos; pero cuando sucede, y éste es precisamente el caso de la deuda española, que una buena parte del gravamen es imputable al presente y se debe, tanto á la adversidad, como á los desaciertos y á los vicios, entonces lo que procede no es la conformidad y la resignación, sino la protesta enérgica para que no se aumente y el esfuerzo continuo para lograr que disminuya. Los abusos del crédito público no sólo elevan con los intereses de la deuda el total del presupuesto, sino que dan motivo para que cada vez sea relativamente menor la suma destinada á la ejecución directa de los fines del Estado.

Siguen en importancia á los de la deuda los gastos militares, que son tan inmoderados y poco razonables como aquéllos. ¿Acaso las exigencias de nuestra política exterior ó las necesidades interiores, obligan entre nosotros á la previsión continua de la guerra y á los grandes armamentos? Vivimos no ya en la neutralidad, sino en el aislamiento más completo, han de ser vanos todos nuestros esfuerzos para competir con las grandes potencias armadas, y no es tampoco la consagración de la fuerza el modo más eficaz de evitar las convulsiones políticas. ¿Sera España más fuerte y más respetada por las otras naciones, ó tendrá mayor tranquilidad, arruinándose para sostener 90.000 soldados, que si se contentara con la mitad de esa fuerza? Ciertamente que no, y es insensato invertir cerca de la cuarta parte del presupuesto en el mantenimiento de unas apariencias de poder militar, que no alcanzan á ocultar nuestra debilidad é imponen al país durísimos sufrimientos.

Si reunimos las atenciones de la deuda y los gastos militares, veremos que absorben juntos 600 millones de pesetas, es decir, bastante más de la mitad de todo el presupuesto, y si agregamos todavia el coste de la Administración de la hacienda, llegaremos á un total de 766 millones, que se gastan sin que el Estado haga nada para cumplir

su misión de una manera directa, y luego sólo nos quedan 234 millones aplicados al desempeño de las funciones públicas, de los servicios útiles, pudiéramos decir. De este modo, la administración de justicia y los ramos de policía, la primera de las necesidades y obligaciones sociales, tienen en el presupuesto una importancia once veces menor que el crédito y gastan seis veces menos que los servicios de guerra; la instrucción pública no invierte más que 4 por cada 100 de lo que se gasta en deuda, y un 7 por 100 de lo destinado á guerra; la dotación de las obras públicas es solo una séptima parte y poco más de la cuarta de cada uno de esos dos conceptos respectivamente, y el coste de la beneficencia se halla en la relación de uno á cuatrocientos veinte, y uno á doscientos veintidós con los gastos á que nos venimos refiriendo. Unicamente la religión católica logra proporción más favorable, y en cuanto á la administración de la hacienda, que importa ella sola más que la justicia, la instrucción, la beneficencia y las obras públicas reunidas, acusa desde luego un error fundamental en la vida económica del Estado.

Hé aquí, como el cargo de excesivo que puede hacerse á nuestro presupuesto es menos grave, que el que resulta contra él por la mala distribución y el empleo que recibe. El exceso del consumo público consiste, más que en su importe, en la relación que guarda con los beneficios que el país obtiene por su medio; el gasto es desproporcionado atendiendo á la riqueza con que España cuenta; pero lo es más todavía si se considera el servicio que el Estado presta en ella. El presupuesto de que venimos hablando no sería censurable si los Gobiernos ejecutaran cumplidamente los fines que se atribuyen, porque no es posible pretender que los gastos se reduzcan al límite científico, al que es propio de la vida normal del Estado, cuando tan amplio es el cuadro de las funciones y deberes que entre nosotros se le imponen. Si el presupuesto se gastase en la administración de justicia, en la enseñanza, en la beneficencia, en las obras públicas, etc., pudiera aceptarse como

legítimo, y no sería tampoco muy gravoso, en razón á que las fortunas y la actividad privadas encontrarían de ese modo satisfechas necesidades, que en otro caso han de atender por sí mismas con nuevos sacrificios de riqueza.

De esto se infiere que no hay que esperar una reducción considerable del presupuesto, porque aun cuando se amortizara una parte de la deuda ó se disminuyesen los gastos militares, cosas ambas difíciles, pero que es urgentísimo y de la mayor necesidad llevar á cabo, la casi totalidad de la suma economizada por esos medios sería preciso dedicarla á la mejora de los servicios de la administración, mezquinamente dotados ó desatendidos por completo.

Ocasión tendremos de desarrollar estas ideas al ocuparnos, en especial, de cada clase de gastos, y por eso terminaremos aquí las consideraciones generales, indicando el plan que vamos á seguir en ese estudio.

La consideración de los gastos por su aplicación al *personal* ó al *material* es la primera que debe hacerse, porque es la más general y aplicable á todos los conceptos de cualquiera otra división que se establezca.

Después, la clasificación de los gastos por departamentos ministeriales, tal como la ofrece el presupuesto, no permite formar juicio acerca de su destino, porque los ministerios tienen á su cargo servicios heterogéneos, y presentan, reunidas en una suma, obligaciones de naturaleza muy distinta; Gracia y Justicia, por ejemplo, costea el clero y los tribunales; de Gobernación dependen la policía y la beneficencia, etc., y esto nos pone en el caso de acudir á la división establecida en la *Parte general*, que determina los siguientes conceptos en el gasto público: primero los *generales* ó de la *organización política*, y luego los *especiales*, ó que el Estado hace para realizar los fines capitales de la vida, en favor de la *justicia*, de la *religión*, de la *moralidad*, de la *ciencia*, del *orden económico*, y para la adquisición y el empleo de los bienes materiales, ó sea en el manejo de su *hacienda*.

Los créditos, que figuran en los presupuestos extraordi-

narios, abiertos para Guerra y Marina en tiempos de paz y para subvenciones de ferrocarriles, no tienen en realidad ese carácter y deben ser computados con los gastos ordinarios. En cambio nosotros seguiremos calificando de extraordinarios los que proceden de la deuda pública [1].

---

[1] Véase lo dicho en las páginas 30 y 180 del tomo I.

II

Los gastos del personal y el material.

Sabemos ya que los gastos del Estado, como todo otro consumo, sólo pueden proponerse, ora la retribución de servicios, ora la adquisición de cosas determinadas, y que en este sentido se clasifican aquéllos en gastos de *personal* y gastos de *material.*

No puede establecerse principio absoluto ni regla fija, en cuanto á la relación en que han de hallarse el importe de los servicios y el de las adquisiciones del Estado, porque todo depende aquí de la índole de las funciones que la administración pública desempeñe, y aun dentro de cada ramo especial, esa proporción no puede conocerse sino des pués de apreciar circunstancias esencialmente variables; servicios hay, como las obras públicas, la marina militar y el ejército de tierra, con el sistema obligatorio, las explotaciones industriales, etc., en que el coste del material excederá naturalmente al de las retribuciones personales, y otros, la organización política, la justicia y la policía, por ejemplo, en que sucederá lo contrario, y tendrán más importancia los gastos de carácter personal. Sin embargo, dada la extensión que alcanzan comúnmente las atribuciones del Estado, en tanto que éste no retribuya el servicio militar y se dedique á empresas económicas, los gastos del material deberán resultar algo mayores que los destinados

á sueldos para que la administración pública se halle bien organizada y cuente con los elementos indispensables á su acción.

La separación de esos dos conceptos en nuestro presupuesto da el siguiente resultado:

SECCIONES	PERSONAL	MATERIAL
Casa Real	9 250 000	»
Camaras	834 880	803.205
Clases pasivas	71 675.889	»
Presidencia del Consejo de Ministros.	639.833	98.050
Ministerio de Estado	3.833.775	886.612
» de Gracia y Justicia	39.548.041	13 815.224
» de la Guerra	128 119.673	36.511.142
» de Marina	17.092.460	7.710.728
» de Gobernación	13 941.829	8.910.644
» de Instrucción pública y Bellas Artes	12.899.781	5.003.286
» de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas	9 669 900	57.255.458
» de Hacienda	13.526.610	4.518 545
Gastos de las contribuciones y rentas.	19.296 945	9 274.320
Fernando Póo	262 970	249.417
TOTALES	340.592.586	145.036.637

Es de advertir; primero, que excluímos del anterior estado los gastos de la deuda, porque la distinción en ellos no es posible; que computamos en los ministerios de Guerra y Marina, entre los gastos de material las *subsistencias militares*, porque no determinan sueldos ni retribuciones, aunque el mantenimiento de las tropas es en realidad gasto de personal; que aplicada la clasificación al presupuesto ordinario vigente, no figuran en ella los servicios arrendados del ramo de hacienda, cuyos gastos son de material principalmente, y por último, que los gastos llevados al presupuesto extraordinario son también de material, correspondiente á Guerra, Marina y Obras públicas.

Dentro, pues, de esas condiciones, los gastos del personal son el 38, y los del material el 16 por 100 de los totales presupuestados. Esta relación, tan desfavorable para los

últimos, hace ya temer que sean deficientes las asignaciones del material en la generalidad de los servicios. Confírmase tal idea, observando que las únicas partidas considerables del material son las de Obras públicas y Guerra, y todavía podemos convencernos más de ello viendo que la mayor parte de esas cantidades son consumidas por dependencias é institutos que no tienen que atender más que á los gastos de oficina; no son los arsenales, ni los parques, ni los museos, ni las bibliotecas, ni la amplia instalación de los servicios, los que hacen subir las cifras del material: importan, relativamente, mucho más los *gastos de escritorio;* la secretaría y las dependencias centrales del Ministerio de la Guerra gastan en material de oficina 333.600 pesetas, y luego los establecimientos de los distritos consumen otras 362.957; la Administración central de Hacienda gasta en el material 381.650, la secretaría de Gobernación con las direcciones de Administración y Sanidad cuesta 253.000 pesetas, la de Gracia y Justicia con sus dos direcciones invierte 112.675, la Presidencia del Consejo de Ministros 62.500, y así sucesivamente. Montañas de papel, mares de tinta pudieran formarse con las sumas que todos los años aparecen dedicadas á la adquisición de esos objetos, y que en realidad se aplican á aumentar ilegalmente las retribuciones de un personal que es en todos los ramos excesivo, con relación á los elementos de que dispone para cumplir su misión. Pronto hemos de ver en los capitulos siguientes la intensidad de ese vicio, y entre tanto vamos á consignar las prescripciones generales á que en nuestra legislación se ajustan los gastos de cada clase.

I. *Gastos del personal.*—Nuestras continuas agitaciones políticas y las exigencias de los partidos, que son su consecuencia, han impedido que la administración pública se haya organizado de una manera estable, y que el servicio público haya venido á constituir una profesión regularizada y segura en todos los ramos que aquélla abraza. El espíritu de bandería y el favoritismo se han disputado los empleos públicos, que nunca ó muy rara vez han servido

de premio á los merecimientos. Todos los Gobiernos han experimentado este grave mal, y querido remediarle dictando multitud de disposiciones que, á pesar del buen deseo de algunos, no llegaron á observarse.

El Real decreto de 18 de Junio de 1852 estableció ya las bases á que habían de ajustarse las carreras civiles de la administración, fijando las categorías y sueldos que hoy se mantienen. Con arreglo á esta disposición, los funcionarios públicos se clasifican en las cinco siguientes categorías: 1.ª, Jefes superiores; 2.ª, Jefes de administración; 3.ª, Jefes de negociado; 4.ª, Oficiales, y 5.ª, Aspirantes á oficial. Habrá además la clase de subalternos, sin que sus individuos tengan carácter de empleados públicos, salvo los derechos adquiridos. Los sueldos, en armonía con esta clasificación, serán: de 12.500 pesetas, al menos, para los empleados de la primera categoría; los de la segunda se dividen en cuatro clases, con 10.000, 8.750, 7.500 y 6.500 pesetas; los de la tercera forman tres clases, y sus sueldos son 6.000, 5.000 y 4.000 pesetas; la cuarta comprende cinco clases, con los sueldos de 3.500, 3.000, 2.500, 2.000 y 1.500 pesetas, y los empleados de la quinta se dividen en tres clases, con 1.250, 1.000 y 750 pesetas. Pertenecen á la clase de subalternos los que desempeñan funciones puramente mecánicas, y sus sueldos no se hallan sujetos á escala determinada.

Numerosas disposiciones de todo género se han dictado desde aquella fecha para evitar que la provisión de los destinos públicos continuara entregada á la arbitrariedad; pero sólo hemos de citar las que tuvieron alguna eficacia y las que ahora están vigentes. Las leyes de presupuestos de 25 de Junio de 1864 y 15 de Julio de 1865 pusieron ya algunas trabas al ingreso y ascenso en las carreras del Estado; pero el decreto de 26 de Octubre de 1868, convertido luego en ley, abolió todas esas restricciones y volvió al sistema de libre nombramiento. La ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 reprodujo, con algunas modificaciones, lo dispuesto por la de 1864 antes citada; otra ley del 3 de

Julio del mismo año manda que sean preferidos para ocupar los destinos de subalternos los militares licenciados de la clase de tropa, y la de 10 de Julio de 1885 reconoce mejor derecho á los sargentos en activo ó licenciados, respecto de esas mismas plazas, y les reserva además todas aquellas cuya dotación no exceda de 1.500 pesetas, siempre que no exijan requisitos ó conocimientos determinados. La ley de presupuestos fecha 30 de Junio de 1892 ordenó que se formaran por rigurosa antigüedad escalafones de los empleados civiles activos y cesantes, y fijó las reglas á que debían sujetarse los ascensos. Por último, los decretos del 6 de Octubre de 1899 y 18 de Junio de 1900, aquél con relación al Ministerio de Hacienda y éste en lo que toca á la Presidencia del Consejo y á los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Agricultura é Instrucción pública, han regulado, manteniendo las disposiciones de 1876, el ingreso y ascenso de los funcionarios que no pertenezcan á cuerpos constituídos especialmente.

Conforme á esa legislación, y prescindiendo de las innumerables disposiciones aclaratorias, los nombramientos de Subsecretarios han de recaer en persona que sea ó haya sido Senador ó Diputado á Cortes, y para los demás cargos de jefes superiores de Administración se exige ser ó haber sido Senador ó Diputado á Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicios en destinos civiles ó haber disfrutado un sueldo igual ó superior al de 8.750 pesetas. Las plazas vacantes desde la categoría de oficial de tercera clase hasta la de jefe de Administración de primera se proveerán con sujeción á tres turnos: el primero de antigüedad, el segundo por reposición del cesante más antiguo de igual categoría y clase, y el tercero por elección entre los funcionarios activos ó cesantes de la categoría y clase inmediata inferior, que se hallen en el primer tercio del escalafón respectivo. Los cesantes por reforma ó supresión del destino podrán ser nombrados en los turnos de elección, aunque no figuren en el primer tercio del escalafón de su clase.

El ingreso en las carreras administrativas se verificará por las plazas de oficiales de cuarta clase ó los de quinta, excluídos de la ley de 1885, y para proveerlas se establecen dos turnos, uno de cesantes por antigüedad y otro para los mayores de diez y seis años, que tengan título de estudios superiores de Bachiller, Perito mercantil ó Maestro superior, y sean además aprobados por Tribunales de examen y según el orden de las listas que éstos formen. Las cesantías pueden acordarse por reforma ó conveniencia del servicio, y la *separación definitiva* á virtud de expediente instruído con audiencia del interesado [1].

Sin que se vea razón para la diferencia entre unas y otras y con daño, sin duda, para la estabilidad de todas, las disposiciones aplicables al Ministerio de Hacienda varían algo de esas que tienen carácter más general, aun después de las reformas, hechas por el decreto de 5 de Febrero de 1901, en lo dispuesto por el del 6 de Octubre antes citado. En el ramo de Hacienda, el turno segundo, ó sea el de reposición de cesantes, no se da á la antigüedad, sino que puede recaer el nombramiento en cualquiera de los que figuran en el primer tercio de la escala correspondiente; para el ascenso á Jefe de negociado, en turno de elección, se exige un previo examen teórico-práctico; las vacantes de oficiales cuartos se proveerán, una por antigüedad, la segunda por reposición de cesantes y las dos siguientes, ó sea la mitad de las que ocurran, mediante exámenes á que serán admitidos los mayores de veinte años, que posean un título académico de estudios superiores, ó hayan servido en la misma categoría ó tengan dos años de servicios como oficiales quintos; las vacantes de oficiales quintos se cubrirán observando cuatro turnos: de antigüedad, de cesantes, de elección y de libre nombramiento entre los que hayan cumplido diez y ocho años, con título de Bachiller, Perito mercantil ó Maestro superior, ó tengan dos

---

[1] Una Real orden de 15 de Enero de 1901 aclara esas disposiciones.

años de servicios como aspirantes primeros ó cuatro entre esa clase y las inferiores y las plazas de aspirantes primeros se proveerán, sin sujeción á turno, en aspirantes segundos con dos años de servicios, en cesantes ó en mayores de diez y seis años con alguno de los títulos antes señalados, todo ello sin perjuicio de los derechos reconocidos á los militares por la ley de 1885. Finalmente, ningún empleado de Hacienda podrá ser trasladado fuera de la provincia en que sirve, sin expresión de causa, antes de llevar dos años en el desempeño del cargo, y las cesantías se decretarán únicamente con expresión de alguna de estas causas: supresión del destino, conveniencia del servicio, que resulte de expediente, propuesta ó queja, falta grave, comprobada en expediente con audiencia del interesado, implicando en este caso la cesantía, separación del servicio, temporal por espacio de tres años ó bien definitiva.

Todavía no se han ultimado los escalafones, ni se han constituído los tribunales de exámenes, necesarios para la ejecución de esas disposiciones, que aplicadas de buena fe, mejorarían en poco tiempo nuestra organización administrativa.

Omitimos hablar de las carreras facultativas y de aquellos servicios que, como los de Correos, Aduanas, etc., se rigen por disposiciones especiales, ya que nuestro objeto se reduce á lo que tiene carácter general ó es común á todos los ramos de la administración.

En este sentido, diremos que la retribución de nuestros funcionarios públicos es mezquina; fué siempre exigua, y luego no se ha cuidado de proporcionarla al movimiento en alza de todos los precios y á la reducción del valor de la moneda, que han dado lugar al encarecimiento de la vida. Los sueldos más numerosos son los que no exceden de 3.000 pesetas anuales, y es muy común ver cargos difíciles ó destinos de gran responsabtlidad y confianza pagados con 1.500 á 2.000 pesetas. Á esto se agrega la existencia de imposiciones y descuentos sobre los sueldos, y

por eso no hay que pensar en que los gastos del personal se disminuyan; pueden y deben hacerse grandes supresiones de destinos, sobre todo en la administración central; pero sería al mismo tiempo necesario aumentar la dotación de los empleados civiles, porque el Estado tiene mucho interés en que sus funcionarios no se consideren en situación inferior á la de aquellos, que ejercen privadamente oficios semejantes.

Por vía de compensación á la insuficiencia del haber activo, se mantienen los llamados *derechos pasivos*, que consisten en las *cesantías*, percibidas por los funcionarios separados temporalmente del servicio; las *jubilaciones* ó *retiros* de los que se incapacitan por la edad ó las enfermedades para continuar en el destino, y las *pensiones del Tesoro* ó de los Montepíos, abonadas á las viudas ó huérfanos de los empleados. Pero esta compensación, cuya legitimidad hemos discutido y negado antes de ahora [1], porque es, además de improcedente, ineficaz en muchos casos, y siempre muy desigual, resulta por otra parte onerosísima para el Estado.

La legislación de clases pasivas se distingue por lo embrollada y contradictoria, aun enmedio de la confusión que reina en nuestro derecho administrativo. Trataremos, sin embargo, de dar de ella la sucinta idea que cuadra á nuestro propósito.

Las *cesantías* no se conocieron hasta el año de 1799, en que se dispuso conservaran sus sueldos varios funcionarios separados por reforma de algunas dependencias. Una Real orden de 6 de Junio de 1814 otorgó como regla general á los cesantes las dos terceras partes de su haber, y después de muchas alteraciones, la ley de presupuestos fecha 26 de Mayo de 1835 fijó en 10.000 pesetas el máximum de las cesantías, y concedió la cuarta parte del haber activo á los quince años de servicios, y la mitad cuando éstos pasen de veinte años. La ley de presupuestos de

---

[1] Tomo I, sección III, cap. II.

23 de Mayo de 1845 estableció que desde su publicación quedasen suprimidas las cesantías para los empleados de nueva entrada, y actualmente sólo adquieren el derecho á cobrar como cesantes los exministros que hayan desempeñado el cargo por dos años ó que cuenten quince de servicios, ó hayan sido nombrados por tres veces senadores ó diputados en elecciones generales [1].

Las *jubilaciones*, concedidas antes por gracias individuales, se otorgaron como medida general á los funcionarios públicos, en virtud de una Real orden de 8 de Septiembre de 1803, que concedía el sueldo entero á los que hubiesen servido treinta años, dos terceras partes á los que sirvieran veinte años, y la mitad á los que contasen doce años de servicios. Modificados varias veces estos tipos, la ley de 26 de Mayo de 1835 estableció los siguientes: por veinte años de servicios se disfrutarán dos quintos del sueldo activo; por veinticinco años, tres quintos; por treinta y cinco, cuatro quintos. El *máximum* de las 10.000 pesetas se aplica también á las jubilaciones; nadie, según la ley de 3 de Agosto de 1866, podrá ser jubilado contra su voluntad antes de los sesenta y cinco años de edad, ni puede solicitarlo si no media imposibilidad física notoria ó ha cumplido sesenta años de edad ó cuarenta de servicios [2]; se abonan ocho años por razón de estudios á los funcionarios de la carrera judicial y á los catedráticos de Universidades, y sirve de regulador el sueldo más alto que se haya percibido por dos años. Los militares tienen sueldo de *retiro*, cuya escala, marcada por la ley de 2 de Julio de 1865, reconoce 30 céntimos del activo á los veinte años de servicio, y llega hasta los 90 céntimos, que se otorgan á los treinta y cinco años.

Los *montepíos* eran, según los define el decreto de 23 de

---

[1] Un decreto, fecha 6 de Marzo de 1899, suspende la declaración de cesantías á los ministros. Se respetan las ya concedidas; pero los que las disfrutan perderán ese derecho si vuelven á desempeñar el cargo de ministro.

[2] Ley de 30 de Junio de 1892.

Febrero de 1857, «asociaciones legales y obligatorias, bajo »el amparo y protección del Gobierno, que depositando en »las cajas públicas una parte de los sueldos de los emplea»dos, acudían con tales rendimientos al pago de las pen»siones que fueron objeto de su instituto». Á instancias del marqués de Esquilache, Carlos III creó el montepío militar en 1761, y el primero de los civiles el año 1763 en favor de los ministros de los tribunales superiores; luego se fueron extendiendo á diversas carreras del Estado, y se constituyeron sus fondos con diferentes arbitrios, además del descuento de los sueldos. El Tesoro echó mano, en sus urgencias, de las sumas acumuladas por los montepios, desaparecieron las cajas especiales y la contabilidad que éstos tenían, ingresaron los descuentos en las arcas generales, y las pensiones vinieron á ser una carga directa del erario. La ley de presupuestos de 25 de Junio de 1864 hizo extensivos á todos los funcionarios de la administración los derechos que antes sólo tenían los incorporados á los montepíos, y estableció pensiones temporales, que consisten en el percibo de 10 céntimos del sueldo activo, por un tiempo que puede llegar á ser hasta de once años cuando el causante tuviera doce de servicios, y pensiones vitalicias de 15 céntimos del haber por quince años de servicio, de 20 céntimos por veinte años y de 25 céntimos por igual número de años de servicio. Las viudas cobrarán la pensión, partiéndola con sus hijos, hasta que contraigan segundas nupcias, y los huérfanos, si son varones, en tanto que no cumplan veinte años, profesen, se casen ú obtengan sueldo del Tesoro igual ó mayor, y las hembras hasta que se casen ó ingresen en religión. El decreto-ley de 22 de Octubre de 1868 declaró en suspenso la legislación de 1864 hasta que las Cortes resolviesen en definitiva; pero nada se ha decidido posteriormente sobre esto, y el asunto continúa en tal estado, dando lugar á grandes anomalías y desigualdades la aplicación de los reglamentos dictados para los antiguos montepíos.

Un Real decreto de 29 de Enero de 1889 y la orden de

22 de Marzo siguiente, que desarrolló sus preceptos, han querido fijar el alcance de alguna de las disposiciones vigentes; pero han extremado tanto el rigor de sus interpretaciones, que ya se ha reclamado con éxito contra algunas de ellas en la vía contenciosa [1].

En 1884 por el decreto de 21 de Octubre, que contiene en su preámbulo algunos datos de interés, se nombró una comisión encargada de redactar un proyecto de ley general para las clases pasivas; el proyecto se terminó; pero no siguió adelante, y esto mismo ha sucedido con otros formados posteriormente; el último de ellos ha sido presentado á las Cortes con fecha 15 de Noviembre de 1900. Esta necesidad, que desde hace *treinta y dos años* apremia, no hay trazas de que llegue á verse satisfecha. Según la ley de 29 de Junio de 1890, debe acompañar á los presupuestos una relación de los derechos pasivos declarados en el ejercicio anterior.

Existen además de esos haberes pasivos de carácter general: las *pensiones remuneratorias*, que sólo pueden concederse por medio de una ley á los que prestan servicios eminentes ó á los individuos de su familia; las *mesadas de supervivencia* ó *pagas de tocas*, que consisten en el abono de dos mensualidades del haber activo que gozase el funcionario, á las viudas y huérfanos, que no tengan derecho á pensión del Montepío ó del Tesoro; esta gracia se hizo general por decreto de 7 de Octubre de 1846; las *pensiones de exclaustrados*, establecidas por las leyes de 8 de Marzo de 1836 y 29 de Julio de 1837 [2]; los sueldos de individuos militares, que pertenecieron á las disueltas *legiones extranjeras*, y de carlistas *convenidos de Vergara*; las

---

[1] No pudiendo descender á otros pormenores, señalaremos como disposiciones que deben consultarse, en materia de clases pasivas, la ley de 28 Febrero de 1873, Real orden de 7 de Agosto de 1875, Real orden de 23 de Noviembre de 1876, ley de 16 de Abril 1883, instrucción de 25 de Febrero 1885 y ley de 21 de Abril de 1892.

[2] Las monjas cobran estas pensiones por el presupuesto de obligaciones eclesiásticas.

pensiones de secuestros, que tienen como origen las cargas afectas á bienes que pasaron al Estado, y especialmente las asignaciones concedidas en 1834 á los servidores de los infantes exonerados D. Carlos y D. Sebastián, que permanecieron fieles á Isabel II, y los haberes ahora reconocidos á algunos *emigrados* de las que fueron nuestras provincias de Ultramar. Estos cinco últimos conceptos son de muy poca importancia y se extinguirán rápidamente [1].

Como consecuencia de las disposiciones que acabamos de reseñar y por efecto de haberse incorporado al presupuesto de la Península las obligaciones de esta clase, que antes pesaban sobre las cajas de Ultramar, el importe de los haberes pasivos se calcula, según hemos visto en el capítulo anterior, en cerca de 72 millones de pesetas, suma que seguramente habrá de ampliarse en el transcurso del ejercicio. Llama la atención, á la vez que la enormidad de este gravamen y la rápida progresión con que se aumenta [2], el que la mayor parte de él — 53 millones — procede de los ramos de Guerra y Marina, los cuales declaran un total de derechos pasivos *triple* del que se reconoce en todos los demás servicios de la administración del Estado. Esto consiste en que se ha fomentado el retiro de los militares para obtener movimiento en las escalas y hacer posibles ó más frecuentes los ascensos en el ejército; pero lo grave es que tal causa seguirá obrando, y la partida de 36 millones que consumen los retirados de Guerra y Mari-

---

[1] La ley de 16 de Julio de 1887 creó un Montepío para los maestros de instrucción primaria, del que hablaremos al tratar del presupuesto de la enseñanza, que es donde están incluídos sus gastos. Mencionaremos también las llamadas *limosnas de Almadén*, que se satisfacen á los operarios que se inutilizan y á las familias de los que mueren en los trabajos de aquellas minas.

[2] En 1850 las clases pasivas no costaban más que 33 millones, y desde entonces han disminuído continuamente los exclaustrados, cesantes y algunos otros conceptos; pero, en cambio, el montepío militar, que ascendía en aquella fecha á cuatro millones y medio, importa hoy más de 16, y los retirados han subido en igual tiempo desde 11 millones á 36.

na no sólo no disminuirá, sino que crecerá de continuo. Además, las reformas hechas en la legislación, en lugar de restringir, extienden el disfrute de los derechos pasivos, otorgándolos á nuevas categorías de funcionarios ó aumentando los haberes reconocidos, y de todo ello resulta una terrible amenaza para el Tesoro. La proporción de 7,17 por 100 en que se hallan los gastos de las clases pasivas con el total presupuesto, como la de 21 por 100 que guardan con el coste del personal activo, son exorbitantes ya, y es de temer que cada día sean menos tolerables.

Es indudable que se han cometido muchos abusos en la declaración de los derechos pasivos, y por eso el Sr. Figuerola dispuso en el decreto de 1868 antes citado que se llevase á cabo una revisión de todos los expedientes; pero aquella medida no produjo resultados, y aunque se ejecutara con la mayor escrupulosidad, tampoco resolvería este problema. La supresión de tales derechos, lejos de aliviar el presupuesto, aumentaría la carga, porque para hacerla equitativamente sería necesario, en primer lugar, respetar los adquiridos, y en segundo, aumentar el sueldo activo á los funcionarios de nueva entrada. Lo único que, á juicio nuestro, pudiera disminuir por de pronto la gravedad evidente del conflicto, consiste en llevar á sus últimas consecuencias la doctrina misma en que se funda la existencia de los haberes pasivos. Dejando aparte las consideraciones jurídicas, el Estado, se dice, no puede abandonar al que ha encanecido ó se ha imposibilitado en su servicio, ó á su viuda ó á sus huérfanos, que de otro modo caerían en la miseria desde una posición que obliga á ciertas satisfacciones y no consiente, por otra parte, la atención al porvenir; los haberes pasivos obedecen á la idea de humanidad; son, más que otra cosa, una institucion de beneficencia. Pues bien, aceptando este punto de vista, que es incuestionable tiene cierta realidad, limítese el derecho de percibir haber pasivo á aquellos que no tengan otros bienes, al que no disfrute de una renta igual ó mayor de lo que por tal concepto pudiera corresponderle; exíjase, en todo caso, la justifi-

cación de este extremo, y es seguro que esto sería suficiente para disminuir el número de los jubilados y pensionistas, porque hay muchos entre ellos que gozan de una posición desahogada y no han menester, ni deben recibir, una limosna del presupuesto.

Esto sin perjuicio de qué inmediatamente se corrijan las ilegalidades cometidas con el otorgamiento de derechos pasivos por medio de Reales decretos y alguna otra irregularidad, como la de que graven al Estado haberes que debían estar á cargo de la casa real [1], entretanto que se forma una ley que reduzca las pensiones, aumentando los años de servicios exigidos ahora para devengarlas, y que ponga término al abuso de los sueldos *reguladores,* al abono de los años de carrera y á la anomalía de que haya dos tribunales de clases pasivas, uno para los militares y otro para los funcionarios del orden civil.

II. *Gastos del material.*—No hubo sobre ellos legislación uniforme hasta el Real decreto de 27 de Febrero de 1852, cuyos preceptos se han ido desenvolviendo por numerosas disposiciones, con aplicación á los diversos ramos. En su virtud, es principio constante el de que la administración celebre todos sus contratos para los servicios y obras públicas por medio de subasta hecha en pliegos cerrados, para evitar los inconvenientes de las licitaciones orales que, según aquel decreto, consisten en la confabulación de los licitadores, en los terceros que pujan para obtener una prima y en el acaloramiento de los postores de buena fe, que llegan á hacer proposiciones imposibles de cumplir.

Se exceptuaron de esta regla y se hacen por adminis-

---

[1] La ley de presupuestos de 1873, que suprimía la lista civil mandaba que las clases pasivas de Palacio cobraran con las del Estado; pero luego que se restableció la monarquía y su dotación, parecía natural que gravaran sobre ella aquellas antiguas pensiones, como sucede con las que se han ido declarando después de la restauración. El decreto de 14 de Enero de 1875 dispuso, sin embargo, que tales pensiones continuaran, *hasta que se mandase otra cosa,* á cargo del Estado.

tración, sin necesidad de subasta, los contratos cuyo valor no exceda en totalidad de 7.500 pesetas ó de 1.500 los vencimientos anuales cuando son hechos por un ministro, de 3.750 pesetas y 750 respectivamente si es una dirección general la que contrata, y de 1.250 pesetas y 250 cuando es un delegado de las provincias; los que versan sobre objetos de que hay un solo productor ó están sujetos á monopolio de invención ó introducción, los contratos de reconocida urgencia, los que interesen á la seguridad del Estado, los que se hagan para la explotación, fabricación ó abastecimiento por vía de ensayo, y, por último, los servicios que sacados á dos subastas no hayan tenido licitadores, aunque en este caso no podrá gastar la administración más de lo que sirvió de tipo en la subasta. Tampoco se someten á esas restricciones los contratos á que dan lugar las operaciones del Tesoro.

No puede celebrarse ningún contrato de los exceptuados de la subasta, sin que preceda un Real decreto de autorización expedido con acuerdo del Consejo de ministros, y los demás sin que se anuncien previamente en la *Gaceta* y *Boletín* de la provincia á que interese con una anticipación de treinta días. Este plazo, sin embargo, puede rebajarse en caso de necesidad hasta diez días. Al anuncio debe acompañar el pliego detallado de condiciones, el modelo de proposición y el precio que se fija. Cuando conviene reservar el tipo, lo determina el ministro del ramo y lo entrega en pliego cerrado y sellado al que ha de presidir la subasta, para que lo abra después de conocidas las proposiciones. La adjudicación ha de hacerse al mejor postor, siempre que cumpla las condiciones todas de la subasta.

De las disposiciones especiales á que antes nos referimos, citaremos únicamante: el decreto de 14 de Abril de 1873, sobre contratos para el servicio de las minas del Estado, otro fecha 2 de Mayo de 1876 acerca del arrendamiento de edificios por la Administración, el reglamento de 18 de Junio de 1881 para la contratación de servicios

en el ramo de Guerra, la orden del Almirantazgo de 3 de Mayo de 1869 y la Real orden de 17 de Octubre de 1871, sobre contratas para la Marina; el decreto de 26 de Diciembre de 1890, que reglamenta las construcciones civiles, y el de 7 de Diciembre de 1900, que aprobó el pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas, y, por último, el decreto de 8 de Enero de 1896, aclarado por otro de 26 de Julio de 1898, que establece la intervención del Ministerio de Hacienda en todo contrato que comprometa créditos de dos ó más presupuestos [1].

Los gastos de mobiliario y utensilios de las oficinas se cubren señalando á cada una de ellas en el presupuesto una cantidad proporcionada á sus necesidades, que se calculan ordinariamente con exceso para la administración central y con mezquindad para las dependencias provinciales. El habilitado de cada oficina rinde la cuenta de tales gastos á su jefe inmediato y éste la aprueba y archiva sin otras formalidades. Así lo dispuso un Real decreto de 31 de Mayo de 1881.

---

[1] Con fecha 15 de Noviembre de 1900 se ha presentado á las Cortes un proyecto de ley que reforma las disposiciones vigentes sobre contratación de obras y servicios públicos.—Consúltese para esta materia el interesante libro de los Sres. Delgado y Arriaga, *Contratos administrativos*, 2.ª edic.

III

Gastos que ocasiona la organización política.

Consisten, como ya sabemos, los gastos *generales* del Estado en los que son necesarios, para establecer los poderes que le rigen, para mantener la fuerza pública, que hace posible la coacción, y para el sostenimiento de las relaciones internacionales.

I. El sistema constitucional, en que, al menos nominalmente vivimos, da motivo á la *lista civil* [1], ó retribución del monarca, á los gastos de dos Cámaras legislativas y á los del Consejo de ministros y Consejo de Estado, que forman la cabeza del poder ejecutivo. La actuación de la justicia, reducida á un servicio administrativo, no constituye un poder, ni tiene independencia alguna, y por eso el coste del Tribunal Supremo, que debiera tener su representación y jefatura, se halla incluído entre los demás del Ministerio á que corresponde.

La dotación fija y anual del jefe del Estado es una consecuencia del gobierno representativo y del sistema de los presupuestos. Los reyes absolutos tenían, anejo á la coro-

---

[1] *Lista civil* se dijo primeramente en Inglaterra, no de la asignación personal del rey, sino de la cantidad que se le adjudicaba para que atendiese á los *servicios civiles*, es decir, á los que no eran militares ó eclesiásticos, porque los gastos de esta clase se hallaban á cargo del Parlamento.

na, un patrimonio compuesto de extensas propiedades y derechos señoriales y disponían además de los fondos del Tesoro público, con lo cual dicho se está que no tenían límite alguno para sus gastos. Nuestros monarcas han abusado generalmente de esas facilidades con que podían alimentar sus apetitos, y por eso las Cortes, en cuanto se reunen, comienzan á quejarse y á dirigir peticiones á los reyes para que moderen sus gastos personales. Las de Madrid, en 1258, señalaron 150 maravedises diarios para los platos de la real mesa, y en las de Briviesca se ordenó *el comer del rey*, reduciéndole á *cuatro manjares*. Durante la casa de Austria se multiplican las reclamaciones contra los gastos que se hacían por el monarca, y otro tanto sucede con Felipe V, que llegó á gastar nueve millones de pesetas anuales, cantidad que sólo puede apreciarse teniendo en cuenta el valor de la moneda en aquel tiempo. Fernando VI, más económico y arreglado que sus antecesores, consumió, sin embargo, el primer año de reinado más de 15 millones de pesetas, aunque luego redujo sus gastos á unos nueve millones anuales; Carlos III gastó más todavía, pasando de los 20 millones, y Carlos IV excedió á los 25.

El mayordomo mayor del rey, cuyas funciones describe la ley 17, título IX de la Partida II, era el jefe, á la vez, de la hacienda pública y de la casa del monarca, y luego el superintendente ó secretario de hacienda siguió siendo de hecho mayordomo, aunque se conserva este cargo. Fernando VII, por decreto de 22 de Mayo de 1814, separó las atribuciones del mayordomo mayor de las del secretario de hacienda, y aquél fué desde entonces jefe independiente de la real casa.

No ha sido menos lento y trabajoso el deslinde del patrimonio de la corona y la determinación de su carácter. Las Cortes de Cádiz acometieron esta empresa, reanudando los esfuerzos que se habían hecho desde los Concilios de Toledo para distinguir en el real patrimonio la vinculación de ciertos bienes, unida á la corona, de los bienes per-

sonales ó haber privado del rey. Carlos IV, movido por las ideas desamortizadoras de su tiempo, había mandado el año de 1800 vender en pública subasta todos *los bienes y edificios de la Corona que no fueren necesarios para la servidumbre de la real Persona y de su amada familia*, y aquellas Cortes abolieron los derechos señoriales que ejercían los monarcas, y ordenaron la desamortización del patrimonio, declarando bienes nacionales todos los que comprendía. Únicamente se exceptuaron de la venta los terrenos y palacios que se designaran como á propósito para el recreo de la persona del rey. Esta designación, hecha en 1814, no llegó á tener efecto, y las cosas volvieron, con el absolutismo, al anterior estado.

En 1820, Fernando VII se desprendió en beneficio de la nación, aunque con ciertas reservas, de una gran parte de los bienes de la corona, pero luego olvidó su compromiso, é Isabel II en 1865 hizo donación al Estado de los bienes del patrimonio, con excepción de los palacios y sitios reales, reservándose el 25 por 100 de los productos que diera su venta. De suerte que Isabel II hizo merced al país de bienes que las Cortes de Cádiz habían desamortizado, que Fernando VII había ya cedido en su mayor parte, y aún se reservó algunos de los que su padre renunciara y el 25 por 100 de los mismos que cedía.

La ley de 18 de Diciembre de 1869 disminuyó los bienes reservados al monarca, y el gobierno de la república dispuso, por la ley de 24 de Julio de 1873, que la hacienda se incautara del patrimonio que había servido al rey D. Amadeo, hasta que una comisión, nombrada con tal objeto, resolviera acerca del destino que debía darse á dichos bienes. No llegó esta comisión á presentar su dictamen, y una vez restaurada la monarquía, se mandó en Real decreto de 14 de Enero de 1875 hacer entrega á la administración de la real casa de los bienes destinados en 1869 para uso de los reyes. Finalmente, la ley de 26 de Junio de 1876 reconstituyó el patrimonio con los bienes enumerados en el art. 1.° de la de 12 de Mayo de 1865, sin

más excepción que la de aquellos que hubieran sido enajenados ó destinados á servicios públicos [1].

Los bienes que forman el patrimonio de la corona se hallan exentos de contribuciones y son los únicos que conservan la condición de amortizados, pues la ley de 1865 los declara inalienables é imprescriptibles, si bien admite luego que puedan enajenarse por medio de una ley. Los bienes privados del monarca se hallan sometidos al derecho común.

La dotación de la casa real, que las Cortes de Cádiz fijaron en 10 millones de pesetas, ha tenido después muchas modificaciones, siendo la más alta la de 12.837.500 pesetas señalada á Isabel II en 1861, y la más baja la de 7.500.000 correspondiente á D. Amadeo en el año de 1872-73.

La lista civil importa en el presupuesto corriente pesetas 9.250.000. Ha habido, pues, más bien disminución que aumento en este gasto, sin que esto quiera decir que no puedan reducirse ó eliminarse algunas de las actuales partidas; pero es necesario tener en cuenta que varios miembros de la familia reinante perciben á título de tales, y como cargas de justicia, cantidades que se acercan á un millón de pesetas, y que además el cuerpo de alabarderos y la escolta real figuran en otras secciones del presupuesto por otro millón próximamente, con lo que el coste total de la monarquía excede de 11 millones. Tomando esta última cifra, vemos que es el 1,10 por 100 del presupuesto de gastos y que corresponde una peseta de lista civil á cada 174 del comercio exterior. En Inglaterra estas proporciones no llegan al 0,31 por 100 de los gastos totales y dan una libra esterlina de lista civil por cada 2.395 de comercio internacional; en Italia son de 0,90 por 100 y 1 por 183 respectivamente, y en Bélgica 1 por 100 y 1 por 830. Los gastos de esta clase, dice Wagner, han de ser relativamente mayores en los Estados pequeños que en los

---

[1] Véase Cos-Gayón.—*Historia jurídica del patrimonio real.*

grandes, porque las exigencias de una corte tienen cierto carácter común y no pueden reducirse en proporción exacta al número de los habitantes del país; pero en ningún caso el esplendor de los reyes ha de conseguirse á expensas de grandes sacrificios por parte de los ciudadanos, tanto más cuanto que, si las circunstancias lo requieren, pueden muy bien armonizarse la dignidad y la modestia [1].

El preámbulo del proyecto [2], que luego fué la ley de 26 de Junio de 1876, en que se fijaron las dotaciones de la real casa, decía que, exigiendo las necesidades del Tesoro fuertes descuentos sobre los haberes de las clases que de él dependen, en vez de restablecer las antiguas dotaciones para someterlas luego á ese descuento, se proponían otras más pequeñas, cláusula de que habremos de ocuparnos al hablar del impuesto sobre sueldos y asignaciones.

Hoy rige la ley de 2 de Agosto de 1886, que asigna á la Regente el usufructo de la dotación del Rey para mientras dure su menor edad, y para cuando cese en la regencia las 250.000 pesetas que señaló la ley de 13 de Noviembre de 1879.

Los Cuerpos Colegisladores.—Nuestros representantes políticos, que en las antiguas Cortes y aun en los primeros períodos del moderno sistema constitucional eran retribuídos por los pueblos, no perciben hoy sueldo ni indemnización alguna, y por eso los gastos del poder legislativo son menores en España que en las demás naciones, donde por regla general se observa aquel otro principio. Sin embargo, gastan las Cámaras 1.638.085 pesetas, de las cuales 617.285 son para el Senado y 1.020.800 para el Congreso, y esto es sin duda demasiado cuando sólo ha de atenderse con tales recursos al sostenimiento de las oficinas auxiliares, servidumbre, calefacción, alumbrado, etc. Estas partidas se fijan y discuten en sesión secreta y luego no se examinan en las públicas, ni se detallan

---

[1] *La sciencia delle finance.*—Trad. de Boccardo, lib. I, pág. 198.
[2] R. D. de 22 de Abril de 1876.

en el presupuesto general. Ignoramos cuáles son las razones que puede haber para esto, y parece además que las Cámaras, llamadas á juzgar ante el país los gastos de los otros poderes, debían dar ejemplo de su severidad con los propios; que no es en el privilegio, sino en la justificación, donde deben apoyarse y buscar su prestigio las instituciones. Así, al ver cómo crecen esos gastos, siete veces mayores hoy de lo que eran en 1854, y que se han duplicado desde 1872, hay motivo para pensar que existe alguna arbitrariedad y exceso en ellos, sobre todo respecto del Congreso.

El *poder ejecutivo* está desempeñado por un presidente y ocho ministros, que forman el Consejo de la corona; cada ministerio tiene á su cargo los ramos que á continuación se expresan: de la Presidencia sólo dependen el Consejo de Estado y los asuntos de Fernando Poo; el ministerio de Estado sostiene las relaciones internacionales; el de Gracia y Justicia cuida de los asuntos del clero católico y de la administración de justicia; los de Guerra y Marina, como indica su nombre, dirigen el ejército y la armada; el de Gobernación comprende la administración general, el orden público, la beneficencia y los correos y telégrafos; el de Instrucción pública y Bellas artes está encargado de esos servicios además de la estadística; el de Agricultura, industria comercio y obras públicas cuida de los indicados ramos, y el de Hacienda administra el Tesoro público.

La *Presidencia del Consejo de ministros*, á pesar de lo exíguo de sus funciones, cuesta 175.750 pesetas, y el negociado de Fernando Póo tiene consignadas además 7.250 en el presupuesto de la colonia. El Consejo de Estado, con el Tribunal de lo Contencioso, invierte 562.633, casi una mitad de lo que costaba antes. Las grandes reducciones hechas en el personal de ese alto cuerpo por decreto fecha 29 de Marzo de 1899 han demostrado la posibilidad de suprimirle sin inconveniente alguno, llevando lo contencioso al Tribunal Supremo. El Consejo de Estado, necesario

con la monarquía absoluta, porque algo limitaba la arbitrariedad del poder é ilustraba á los secretarios del despacho, ha perdido mucha de su importancia con los gobiernos constitucionales al lado de la representación popular, que existe en ellos. Ese alto cuerpo tendría razón de ser si gozara de mucha independencia, si estuviese formado por los hombres más conocedores de la administración pública, y entendiera únicamente en los graves negocios de Gobierno; pero hallándose á merced de los ministros, reservadas sus plazas para los políticos de mayor influjo, y llevando á él hasta los más pequeños asuntos administrativos, el Consejo de Estado, cuando son por otra parte tan numerosos en todos los ramos los consejos especiales, las juntas y comisiones facultativas, es una rueda más que entorpece en lugar de servir á la acción administrativa.

La organización de cada uno de los ministerios es distinta, y no puede apreciarse en ellos cuáles son los gastos de carácter general y los imputables á los servicios especiales de que cuidan; por eso nos limitaremos á indicar: que el número de los ocho ministerios pudiera fácilmente reducirse, incorporando el de Estado á la Presidencia, y haciendo uno solo de los de Guerra y Marina; que los ministros disfrutan un sueldo de 30.000 pesetas, y el presidente tiene además 15.000 para gastos de representación, y todos disponen, por último, de fuertes consignaciones para material de oficinas, imprevistos, etc., cuya inversión justificada es imposible ó muy difícil.

II. Al determinar en el capítulo anterior la cifra de los *gastos militares*, obteníamos la cantidad, relativamente enorme, de 220.580.868 pesetas, reuniendo en una suma los presupuestos *ordinarios* de Guerra y Marina y el importe de las clases pasivas de ambos ramos, hecha deducción del coste de la *guardia civil*, que es, sin embargo, el más militar de nuestros institutos armados, y sin incluir tampoco, como pudiéramos hacerlo, una parte al menos de los 16 millones que gasta el cuerpo de carabineros, consagrado al servicio de la hacienda, porque esta fuerza se halla

incorporada al ejército, alterna muchas veces con él para los servicios militares en los períodos de paz, y en caso de una guerra entra en batalla junto á las tropas de línea. Prescindamos también de la frecuencia con que se conceden créditos extraordinarios y supletorios para el ramo de Guerra [1] y de que en 1900 importaron los gastos extraordinarios de ese ministerio 31 millones de pesetas, por más que deben tenerse en cuenta todos esos datos para juzgar nuestros gastos militares, y atengámonos á aquella suma, que es, como ya sabemos, el 22 por 100 de la totalidad del presupuesto.

Es verdad que los gastos similares de Inglaterra, que sostiene en la actualidad una guerra desdichadísima, importaron más de 69 millones de libras en 1900, los de Francia ascendieron á 972 millones de francos, los de Italia fueron 393 millones y los de Bélgica 54; mas comparadas las atenciones de guerra con el comercio exterior, son en la primera de esas naciones un 7 por 100, en Bélgica no llegan al 2, en Italia son el 13, y sólo en Francia, donde alcanzan á un 17, son mayores que las de España, cuya proporción representa el 14 por 100.

Esos números ofrecen una demostración bien cumplida de cómo son excesivos en todas partes los gastos militares y de la exorbitancia que alcanzan especialmente entre nosotros; pero la generalidad del mal no disculpa nuestro yerro, cuando además no tenemos la situación, ni los intereses políticos, ni podemoe alimentar las aspiraciones que en otros pueblos sirven de motivo ó de pretexto, al menos, para la organización militar y sus dispendios.

Un hombre público, que gozó en nuestra patria reputación de eminente, ha dicho que la importancia de las naciones se mide por la cantidad de las armas que manejan y el peso de los proyectiles que pueden lanzar sobre sus

---

[1] La ley de 29 de Enero de 1901 ha concedido ya un suplemento de crédito por cinco y medio millones de pesetas para la adquisición de cañones de tiro rápido.

enemigos; mas aun siendo hoy dominante este principio—que significa en último término la vuelta á la barbarie primitiva,—parece más razonable combatirle que apoyarle. Entre que se diga de España que dispone de 80.000 soldados, pero que es un pueblo ignorante, pobre y desorganizado, ó que pueda decirse de nosotros que no tenemos más que 40.000 hombres dedicados á las armas, pero en cambio progresamos en todos los órdenes de la cultura, tenemos mucha moralidad y gran riqueza, nosotros preferimos sin vacilar esta última situación á la primera, aun desde el punto de vista de la guerra misma, porque un ejército que abruma al país agota sus fuerzas y le condena á la impotencia cuando es preciso hacer un esfuerzo vigoroso, mientras que una nación que reserva sus elementos halla en los instantes críticos energía y recursos de todo género para sostener la lucha armada. Todos los esfuerzos que hagamos para ocultar nuestra debilidad, sólo servirán para aumentarla, y esos grandes sacrificios que se exigen al país, ni han de permitirnos alternar con las potencias de primer orden, ni son necesarios en relación con las naciones de categoría inferior. El poder militar será tan provechoso como se quiera; pero en tanto que da lugar á un gasto, ha de someterse, como las demás necesidades, sin excepción alguna, al límite que en cada país señale el estado de la riqueza. Wagner dice que la fuerza armada debe organizarse atendiendo no sólo á la consideración de los recursos interiores, sino *principalmente* á las exigencias y peligros que vienen del exterior; mas este criterio, legítimo sin duda en circunstancias extraordinarias y momentos determinados, no puede aplicarse á la vida normal de las naciones, porque sería preciso generalizarle, y habría que decir por igual razón que la justicia y la enseñanza y las obras públicas deben dotarse prescindiendo de su coste y según exijan el derecho, la cultura y los intereses del país. ¿Adónde iría á parar un presupuesto formado con arreglo á tal sistema? El *cuánto* de las satisfacciones, que se obtienen por medio de la riqueza, sólo pue-

de determinarse de ordinario por motivos económicos, y ante ellos han de ceder y conforme á ellos han de armonizarse las impaciencias excusables de militares y jurisconsultos, de sabios y de ingenieros. Ese mismo autor reconoce, sin embargo, que los gastos militares se han elevado desde hace poco tiempo á un grado que amenaza el bienestar de los pueblos y que exige imperiosamente reducciones.

Y es de advertir que el sostenimiento del ejército, con el servicio obligatorio, importa mucho más de lo que se consigna en el presupuesto del Estado, porque reclama además grandes sacrificios á los ayuntamientos, á las provincias, á las familias y á los mismos ciudadanos que ingresan en las filas, y porque supone la inversión de un capital cuantiosísimo dedicado a cuarteles, parques, arsenales, etc., cosa que, si sucede en todos los servicios públicos, toma en éste proporciones mayores que en ninguno.

Decimos todo esto, suponiendo que nuestros gastos militares mantienen un ejército numeroso y bien organizado y una poderosa marina de guerra. ¡Qué habremos de decir si ahora resulta que nuestro ejército es débil y pequeño y nuestras fuerzas navales del todo insignificantes! Y como es, por desgracia, cosa harto conocida y á la vista el que en realidad así sucede, sólo nos incumbe buscar en la distribución que reciben los fondos del presupuesto la causa de tan tristes resultados.

El ministerio de la Guerra, que tiene á su cargo las fuerzas terrestres, gasta hoy para sus atenciones 164.630.815 pesetas, sin contar el presupuesto extraordinario.

Pues bien; lo primero que llama la atención al recorrer los capítulos del presupuesto es, la exigüidad de los créditos que se destinan al *material de guerra.* Con el servicio obligatorio el coste del soldado no puede ser más módico, porque sólo importa el haber de cada uno poco más de 280 pesetas anuales, por término medio, en las diferentes armas é institutos del ejército, y sin embargo, los gastos del personal lo absorben todo. Las consignaciones de ma-

terial suman reunidas 36 millones; pero figuran entre ellas cerca de 7 para premios de enganches, cruces pensionadas, alquileres de oficinas y gastos de escritorio, y absorben el resto el acuartelamiento y los hospitales, la manutención del ganado afecto á los servicios militares, los transportes, etc., quedando únicamente para material de guerra 10 millones, de los cuales una buena parte se dedica á indemnizaciones, pluses, gratificaciones, etc.

De aquí el que la organización defensiva, que es la propia de nuestras circunstancias y exige grandes construcciones militares y reservas numerosas, se halle desatendida ú olvidada, porque las costas y fronteras se encuentran desguarnecidas; no hay en el interior plazas fuertes ni campos atrincherados, nuestras fuerzas de reserva son puramente nominales, y el ejército no tiene completo el armamento moderno, ni material de campaña, ni parque sanitario.

Se baja el número de soldados y el material se abandona; pero no disminuyen por eso los gastos militares, y el coste medio de cada combatiente es mayor entre nosotros que en las naciones bien organizadas.

¿Cómo se invierte, pues, el presupuesto de Guerra?

En sostener una administración central del ramo, compuesta de la subsecretaría, once secciones ó direcciones generales, un Consejo Supremo, la Junta consultiva y buen número de otras comisionss y dependencias, que en totalidad comprenden 42 plazas de oficiales generales y más de 400 de jefes y oficiales, amén de los auxiliares, escribientes, porteros, etc. [1], los cuales absorben 2.982.948 pesetas, y una administración provincial, que consumeotros 10 millones.

En sostener una plantilla de generales, jefes y oficiales que suma 11.902 plazas, sin contar la de la guardia civil (1.062), ni la escala de reserva, que comprende 7.122

---

[1] El servicio de ordenanzas figura aparte, ocupa 353 hombres y cuesta 170.557 pesetas.

individuos, ni los generales de cuartel y de reserva, que son 314 y gastan ellos solos 3.357.628 pesetas. Para dar colocación á tan numeroso personal, se ha desarrollado en grandes proporciones el elemento burocrático, se han recargado los cuadros del ejército y se han creado multitud de destinos inútiles, que embarazan el servicio. A pesar de todo esto, los jefes y oficiales de reemplazo y excedentes son 3.500 y absorben cerca de otros 10 millones. Y no puede alegarse que tan abrumador exceso de oficialidad haya sido consecuencia de la repatriación de las tropas coloniales, porque esta causa no ha hecho más que agravar un vicio que es antiguo, que es de siempre, pudiéramos decir, en nuestro ejército.

En recompensar pródigamente servicios ordinarios y méritos supuestos en los amigos del Gobierno [1]; en otorgar *comisiones activas*, cuyo objeto es, por lo común, desconocido, pero que juntas con el sostenimiento de 300 ayudantes de campo, cuestan 1.817.800 pesetas; en transportes, 1.031.000, que representa un abuso considerable de la franquicia que disfrutan los militares cuando viajan para asuntos del servicio; en *gastos imprevistos*, 160.000 pesetas, y 150.000 en *confidencias*, que no pudiendo ser de planes enemigos, tendrán que referirse á un espionaje poco en armonía con el espíritu que debe dominar en el ejército.

Y finalmente, porque no hemos de prolongar más este examen, en una administración militar, que gasta más de 3 millones y no interviene realmente, ni garantiza la ejecución del presupuesto.

Las consecuencias de todo esto son: que no pueden sostenerse sobre las armas los 80.000 hombres de tropa

---

[1] Según se dijo en el Congreso, al discutir el presupuesto de este ramo para 1884-85, las cruces otorgadas durante la última guerra civil, sin contar, respecto á las clases de tropa, más que las pensionadas, ascendieron al número de 150.000, y sería muy interesante una estadística de los ascensos y recompensas á que ha dado ocasión el desastre colonial.

que la ley señala como actual efectivo del ejército, es preciso acudir al licenciamiento temporal de los soldados, y deducidos de los que hay en las filas los músicos, la nube inmensa de escribientes, ordenanzas, asistentes, rebajados, etc., los cuerpos quedan en cuadro y el contingente real es muy exiguo; que los jefes y oficiales, éstos sobre todo, cuyas dotaciones son mezquinas y cuyo porvenir está cerrado por el exceso que hay en todas las escalas, viven en profundo malestar, disgustados de su profesión y solicitados de continuo por tendencias opuestas á sus deberes, y por último, que el país no dispone, como ya hemos dicho, de una fuerza militar en relación con los penosos sacrificios que hace para mantenerla.

El remedio de esos males, una vez conocidas las causas que los producen, debería buscarse reduciendo el ejército á 50.000 hombres efectivos dotados del material y de la organización más perfectos, simplificando la administración y el mando, para abolir el expedienteo y los cargos inútiles, cerrando las academias militares, en tanto que subsiste el exceso de oficiales, y dando á éstos, en comisión, destinos inferiores á su categoría, porque mejor es que un comandante desempeñe las funciones de capitán y las del alférez un teniente, que no el que uno y otro se encuentren de reemplazo. Las economías que con estas medidas se lograran podrían dedicarse al alivio del presupuesto, al aumento de los sueldos pequeños y á mejorar la organización de la reserva y los medios de defensa.

Mucho más grave que eso que ocurre con el ejército de tierra es lo que sucede con la marina. Sus gastos, que en el presupuesto de 1872-73 eran de 20 millones, subieron continuamente hasta llegar á 57 millones en 1891-92. Además, los presupuestos extraordinarios han destinado sumas muy importantes á la marina militar, y sólo en 1859 se abrió un crédito de 112 millones de pesetas, que se amplió luego con otros 65. Perdióse aquella ocasión de asentar el porvenir de nuestra armada, dotando á los arsenales de todos los elementos necesarios, despilfarráronse aque-

llos recursos, y luego cada día se han manejado peor los fondos del presupuesto de este ramo. La ley del 7 de Julio de 1888, en vista de que nos hallábamos sin barcos, aprobó un presupuesto de 171 millones de pesetas, que debía destinarse á la construcción de una nueva flota; otra ley del 30 de Agosto de 1896 concedió para el mismo objeto 72 millones, y por último, la de 28 de Junio de 1898 aumentó aquella cantidad con 18. Pues bien, de esos 261 millones se gastaron ya 253, y sólo obtuvimos de ellos media docena de buques de regulares condiciones, porque las construcciones resultan siempre caras y muy amenudo malas.

El vicio de que adolece la organización de nuestra marina se manifiesta en el hecho de que ordinariamente han sido mayores en ella los gastos del personal que los del material. Ahora mismo, después que nuestra pobre escuadra quedó destruída en la guerra con los Estados Unidos, y cuando es notorio que no tenemos un solo barco verdadero de combate, todavía se asignan á la marina pesetas 24.803.188 para el año de 1901, sin perjuicio de lo que se tome del presupuesto extraordinario, ya casi agotado, como hemos visto, al que se cargan las construcciones y obras nuevas [1].

Esos gastos, sin más excepción que unos 3 millones destinados á entretenimiento del material, carenas y carbón, se invertirán en atenciones del personal. La administración central, el ministerio, cuesta 672.100 pesetas, y la administración provincial, organizada de una manera insostenible con la duplicidad de organismos que producen los departamentos y los arsenales, y la consiguiente multiplicación de cargos inútiles, absorbe una buena suma, que es muy prolijo fijar exactamente, porque estos gastos se mezclan con los de carácter general. Bastará añadir, para que se forme idea del presupuesto á que nos referimos, que los jefes y oficiales de los diferentes cuerpos

---

[1] Por gastos extraordinarios de Marina se pagaron 18 millones en 1900.

de la armada, en activo, en reserva ó excedentes, cuestan 10.680.078 pesetas, sin contar los que sirven en otros ministerios, 151.500 pesetas, ni los generales en la reserva, 576.960, ni los destinados á las estaciones de Ultramar.

En resumen, la situación de la marina es aún peor que la del ejército, por lo que hace al servicio y á su coste, y la única diferencia que hay entre las dos ramos consiste, en que es mejor la condición personal de los jefes y oficiales de la armada, porque están más retribuídos que los militares que sirven en tierra.

La necesidad de respetar los derechos adquiridos por el personal de la armada, impide que se haga de una manera inmediata la transformación radical, que necesita el presupuesto de Marina. Durante algún tiempo habrá que mantener ese personal y esos arsenales que han quedado sin objeto; pero forzoso es reconocer que, una vez perdidas las colonias, no necesitamos, ni tenemos, ni podemos sostener fuerzas navales, y estamos en el caso de reducirnos á la defensa de las costas y al pequeño número de barcos indispensables para mantener la comunicación con las provincias insulares y las posesiones de Africa. No se ve, por desgracia, prevalecer este criterio, y todavía hay quien piensa en la creación de nuevas escuadras, sin haberse convencido de que tales sacrificios, además de injustificados, habrían de ser inútiles. La prueba de que no hay escarmiento, ni trazas de la enmienda la encontramos en dos leyes, que llevan la fecha del 30 de Enero de 1901; la primera señala 2.379 soldados y 5.500 marineros como contingente de las fuerzas navales para ese año, y la segunda autoriza al Ministro del ramo para armar y sostener cuatro buques que anteriormente se declararon inservibles, á condición de no aumentar los gastos consignados en el presupuesto. Pues si no había crédito para esas obligaciones y no se concede ahora tampoco, ¿cómo podrá satisfacerlas el Ministro sin faltar á la ley de presupuestos?

Por cierto que este hecho, como los otros que dejamos

indicados, claman contra los privilegios reconocidos á la administración de Guerra y Marina. ¿Por qué los fondos destinados á los gastos militares no han de ser administrados como todos los demás del haber público, con la directa intervención del Ministerio de Hacienda, y conforme á los preceptos generales sobre contabilidad y régimen del Tesoro del Estado?

III. Este es el lugar que corresponde también al examen de las cantidades invertidas en el sostenimiento de las relaciones internacionales por medio de los agentes diplomáticos y del cuerpo consular. El Ministerio de Estado, á cuyo cargo está, como hemos dicho, este servicio, gasta 4.802.256 pesetas; de ellas 464.167 son para la administración central, ó sea el Ministerio, millón y medio para el cuerpo diplomático y poco más de uno para el cuerpo consular. La progresión de nuestros gastos diplomáticos es aún más rápida que en otros servicios, y no puede justificarse con el crecimiento de la importancia política de España. Son excesivos los sueldos y los gastos de viaje del cuerpo diplomático, los de iglesias y misiones, que importan más de 500.000 pesetas, los de correspondencia y biblioteca, los de vigilancia y reservados y otros en que pudiera hacerse considerable rebaja.

La diplomacia tradicional ha perdido su interés y casi toda su eficacia; su aparato es completamente inútil, y como, por otra parte, nuestra política de neutralidad absoluta y nuestra situación económica no autorizan vanas ostentaciones, cuadrando mucho más á la una y á la otra la severidad y la modestia, pudiera reducirse el número y la categoría de nuestros representantes en las cortes extranjeras, sin que perdiera con ello nadie más que la docena de hombres políticos que alterna en las embajadas. En cambio, la institución de los cónsules, utilísima para favorecer los vínculos amistosos y las relaciones comerciales entre los pueblos, debería fomentarse, aumentando su número y su importancia.

Es de advertir, además, que los diplomáticos apenas

satisfacen otras necesidades que las de la vanidad, y no nos producen más que desaires y algún disgusto, en tanto que las oficinas consulares rinden un ingreso para el Tesoro, que examinaremos más adelante y que es mayor que sus gastos.

*
* *

En la sección de *Obligaciones generales* de nuestro presupuesto figuran, además de la lista civil y de las asignaciones para las Cámaras, las *clases pasivas*, las cargas de justicia y los intereses y amortización de la deuda del Estado; pero el gasto de las clases pasivas, aunque de carácter general, no merece la consideración de político, y ya hemos hablado de él, y los desembolsos á que dan lugar las llamadas cargas de justicia y la deuda, cuya naturaleza es idéntica, hemos visto en la *Parte general* que, según nuestra doctrina, tiene gran importancia el que se los comprenda en el presupuesto extraordinario.

IV

Gastos para la realización inmediata del derecho.

Hemos lamentado ya en la *Parte general*[1] que la administración de justicia no sea considerada y atendida en el presupuesto como el fin más esencial é importante del Estado, y hemos de hacer notar ahora que ese contrasentido en que incurren las naciones más adelantadas se marca muy especialmente en nuestra patria.

En efecto, los 12.654.107 pesetas que importan las obligaciones civiles del Ministerio de Gracia y Justicia, incluyendo los establecimientos penales, no son más que el 1,26 por 100 del total consumo público, el 3 por 100 de la deuda del Estado, el 5 por 100 de los gastos militares y el 31 por 100 de los de carácter religioso. Además, es necesario tener en cuenta que este servicio es productivo y hay que deducir de esos gastos los rendimientos de papel sellado, que ha de emplearse en las actuaciones judiciales, y los ingresos que se obtienen de los establecimientos penales (en total unos 2 millones), con lo que resulta verdaderamente irrisorio el sacrificio que se hace en pro de la justicia.

Las consecuencias de esta falta de dotación para la más

---

[1] Tomo I, pág. 170.

importante de las atenciones del Estado son las siguientes: que los tribunales se hallan mal organizados y peor retribuídos; que no disponen de los elementos necesarios para llenar cumplida y decorosamente su trascendental misión; que apenas son conocidas entre nosotros instituciones tan precisas como la de una policía inteligente y activa que sea verdadero brazo de la justicia social; que no se ha pasado de ensayos incompletos en materia de establecimientos penales en que se consiga la corrección del delincuente; y en suma, que en lo civil como en lo criminal, la justicia, barata para el Estado, es onerosísima y muchas veces inaccesible para los que se ven obligados á demandarla.

San Fernando personificó en el rey la justicia y aun la administraba él mismo en días determinados, haciéndose la demás en su nombre, como aún se observa en nuestros días. Enrique II creó la primera Audiencia ó Chancillería; los Reyes Católicos mejoraron su organización y establecieron la segunda. La administración de justicia estuvo descuidada durante la casa de Austria, y aunque los Borbones intentaron alguna reforma, nada se hizo notable hasta que D. Juan Bravo Murillo en 1851 abandonó el sistema, siempre seguido, de la retribución directa de la justicia por los particulares, estableciendo para la magistratura dotaciones fijas, satisfechas por el Estado.

Los sueldos de jueces y magistrados, aunque aumentados recientemente, son pequeños todavía, y el material de los tribunales, sobre todo en los inferiores, no existe ó es indecoroso. El Estado además sólo retribuye entre nosotros el personal de magistrados, jueces y fiscales, y prescinde de la mayor parte de los auxiliares del tribunal que intervienen en los pleitos y causas. Si las funciones de los relatores, escribanos, alguaciles, abogados, procuradores, etc., interesan únicamente á las partes que actúan en el juicio, á ellas toca decidir libremente si han de valerse ó no de ellos, y remunerarlos en caso afirmativo; mas si el empleo de tales funcionarios se considera indispensable para que el tri-

bunal marche con regularidad y la justicia sea bien administrada —respecto de algunos de ellos esto es incuestionable.— y en tal concepto se imponen sus servicios enormes, es porque tienen un carácter tan social como el del juez mismo, y deben ser pagados en igual forma que lo sea éste. En otros términos: si en el sistema de la justicia retribuída, en todo ó en parte, el Estado *anticipa* y *asegura* la paga del magistrado, que el particular satisface indirectamente por medio del sello público, otro tanto ha de hacer aquél con todos los agentes reconocidos como necesarios, abonando, siquiera provisionalmente, las retribuciones que deban percibir. De otra manera, el Estado sólo cumple una parte de sus deberes, y los jueces, en vez de servidores fieles, tienen á su lado enemigos codiciosos é interesados en la injusticia.

Los gastos de la justicia son todos insuficientes para su objeto: no es posible que baste la cantidad de 850 000 pesetas que se consigna para *indemnizaciones á testigos y peritos, dietas de jurados y abono de gastos á los funcionarios de las carreras judicial y fiscal;* no se comprende que el servicio de los *médicos forenses* solo esté retribuído en Madrid, ni que únicamente en Madrid y Barcelona haya un remedo de policía judicial, y es, por último, hasta ridículo que con 2.800 pesetas hayan de hacerse los *análisis químicos* que necesitan pedir los tribunales á los laboratorios médico-legales. Es de advertir, además, que el Estado no costea las cárceles y deja este servicio á las Diputaciones y Ayuntamientos, y que todavía están pendientes de ejecución reducciones ya acordadas en el personal de la magistratura, porque cuando se trata de la justicia, las economías no se detienen por los inconvenientes que las hacen imposibles en otros ramos.

Al lado de esas miserias y escaseces se encuentran algunos gastos innecesarios ó reducibles, tales como las pesetas 330.750 que por personal y material cuesta la Secretaría del Ministerio y las 112.750 que importa la dirección de los registros y el notariado, centro que si pudo

mantenerse en tanto que se vencían las dificultades consiguientes al planteamiento de la ley hipotecaria, hoy no tiene ya objeto ni funciones de importancia.

Pero, en general, este ramo se halla muy abandonado, y nosotros, que buscamos siempre la manera de proponer rebajas en los gastos públicos, creemos necesario un aumento considerable en los que se dedican á la administración de justicia.

Otro tanto sucede con el servicio de seguridad, á cargo de instituciones que, aun dependiendo de las autoridades gubernativas, deben ser consideradas en este sitio porque auxilian la acción de los tribunales y completan sus funciones.

Ya hemos dicho que la policía judicial en realidad no existe; la administrativa comprende los ramos de vigilancia y sanidad, incluídos entre los del Ministerio de la Gobernación. Nuestras leyes, inspirándose en el sistema *preventivo*, son muy dadas á la intervención administrativa y á ensanchar la tutela del Estado; pero al mismo tiempo el presupuesto no suministra los medios necesarios para hacer eficaces las disposiciones reglamentarias, y es indispensable, para que esa contradicción desaparezca, por una parte, que el legislador se proponga la *represión* como objeto, y por otra, que la Hacienda no escatime los recursos dedicados al sostenimiento de la policía. La seguridad del castigo detiene mucho más á los criminales que las precauciones de la ley y que todas las artes de los inspectores y comisarios, y si no conviene multiplicar las funciones y los institutos administrativos, es, en cambio, natural que se dote á los establecidos de los elementos precisos para que su misión se vea cumplida.

La policía de seguridad cuesta en el Ministerio de la Gobernación 3.620.029 pesetas, de las cuales 1.746.555 se invierten en Madrid y 425.000 en gastos que se llaman *reservados*, aunque es bien conocido su vicioso empleo. En el Ministerio de Estado hay otras 145.000 pesetas de gastos de vigilancia y reservados. El cuerpo de orden públi-

co apenas presta servicio fuera de las capitales de provincia y su personal, por lo exiguo del número, por la manera como se nombra y por lo mezquino de las retribuciones, dista mucho de tener las circunstancias que necesita. Hay provincias, como la de Cáceres, cuya vigilancia está encomendada á 17 funcionarios, de los cuales el que mayor dotación goza tiene un sueldo de 2.000 pesetas. ¿Qué servicio puede esperarse de tales elementos? En la mayor parte de la Peninsula la seguridad se halla exclusivamente al cuidado de la guardia civil, y su sostenimiento absorbe en el Ministerio de la Guerra 21.975.540 pesetas y 742.250 en el de Gobernación; pero estas sumas, crecidas y reducibles en muchos pormenores, pueden darse por bien empleadas en razón á que el instituto, aunque ha decaído algo por lo mismo que se ha extendido mucho, da excelentes resultados. Sólo es de desear que sea mayor su dependencia de las autoridades civiles y más íntimas sus relaciones con la administración de justicia.

La policía sanitaria invierte, sin computar los gastos generales, 678.662 pesetas, de las que 571.412 son para la sanidad marítima y el resto para el Consejo de Sanidad y el instituto de vacunación. Este servicio es tan deficiente, que cuando la salud pública sufre alguna alteración considerable es necesario improvisarlo todo.

V

Gastos en materia de religión y moralidad.

I. Conocidos son ya nuestros principios en cuanto á la relación de las Iglesias y el Estado, y el criterio que entendemos debe aplicarse á los gastos públicos de carácter religioso [1]. Cumplen las religiones un fin social tan atendible para el poder público como los otros en que se desenvuelve la vida humana, y tienen, por consiguiente, un derecho incuestionable á la subvención, al auxilio por parte de los Gobiernos; mas la determinación de esta necesidad y de la medida en que corresponde satisfacerla por medio de la coacción y del impuesto han de regirse por los preceptos que señalan los límites naturales del consumo público. La autoridad civil, que conoce los recursos económicos, es la que debe fijar la *cantidad* asignable á la esfera religiosa, así como las autoridades eclesiásticas son las únicas competentes para decidir acerca del *empleo* de esos medios que el Estado proporciona.

Ahora bien, la aplicación de estos principios, tratándose del presupuesto español, ha de conciliarse con los antecedentes y especiales circunstancias que ofrece la historia de nuestra patria, donde tan prolongadas é íntimas relaciones han venido sosteniendo el Estado y la Iglesia católica,

---

[1] Tomo I, págs. 113 y 171.

donde esta creencia ha sido el elemento más constante y enérgico de la unidad nacional, y es hoy la seguida por el mayor número de los españoles, donde se han celebrado, además, entre ambas entidades pactos y convenios, que deben ser respetados en tanto que no se modifiquen con las formalidades necesarias.

Convertidos los godos del arrianismo á la religión católica, principiaron desde luego, en su entusiasmo de neófitos, á hacer al clero importantes concesiones, hasta el punto de mezclarle ya en tiempo de Recaredo en el gobierno político. La reconquista unió más íntimamente á la Iglesia y la monarquía, que luchaban juntas, llegando á confundirse, y los reyes premiaron los esfuerzos del clero otorgándole tierras y derechos. La Iglesia, con su sagaz conducta, supo obtener una retribución inmensa de los servicios que en realidad prestó durante la Edad Media, y sus riquezas y su poder subieron de día en día hasta engendrar el temor de que todo lo absorbiese y llegara á ser la única propietaria. Alarmado el poder civil y celoso de sus intereses, intentó detener esa corriente por donde iba creciendo el influjo de la Iglesia, primero creando obstáculos á la *amortización*, luego obteniendo participación en las *rentas eclesiásticas*, y por último iniciando la *desamortización*, que al cabo hubo de llevarse á efecto de una manera violenta.

La Iglesia contaba para su sostenimiento con la contribución del *diezmo*, cuyos productos calculaba Canga-Argüelles á fines del siglo XVIII en 92 millones de pesetas anuales, con las rentas de la inmensa riqueza inmueble que había acumulado, y con el importe de los derechos parroquiales, que el Concilio IV de Letrán vino á hacer obligatorios. Suprimida la contribución del diezmo por las leyes de 29 de Julio de 1837 y 31 de Agosto de 1841, el Estado se impuso, al abolirla, la obligación de mantener el culto y clero católicos. Estableciose, al efecto, por la ley del 14 de Agosto de 1841, una contribución especial, denominada de culto y clero, que desapareció al hacerse en 1845

la reforma del sistema tributario, y entonces se consignó la dotación de la Iglesia sobre la contribución territorial, hasta que borrándose luego esta especie de prenda ó garantía, quedaron las obligaciones eclesiásticas en la misma condición que las demás del Estado. La ley de 21 de Julio de 1838 fijó la dotación de culto y clero, y después han ofrecido estos gastos las variaciones siguientes:

AÑOS	Pesetas.
1845.....	39.750.000
1855.	31.019.647
1864-65...	47.590.746
1870-71.....	41.611 674
1880-81...	42.590.068
1890-91.....	41 304.134
1901..	40.812.428

La comparación entre esos presupuestos no puede hacerse con exactitud, porque las vicisitudes de la desamortización eclesiástica han hecho que se computen, de uno ú otro modo, ó dejen de computarse en la dotación del clero los productos de sus bienes. Consumada hoy la desamortización, la Iglesia ha recibído inscripciones intrasferibles de la deuda por el importe en venta de sus propiedades; pero los intereses de esos títulos no se abonan, porque su valor habría de deducirse de la asignación del presupuesto. No es, sin embargo, la cantidad que éste consigna en el ministerio de Gracia y Justicia, bajo el epígrafe de *Obligaciones eclesiásticas*, la única que el Estado satisface con aplicación á las necesidades de la Iglesia católica; hay, además, en las diferentes secciones del presupuesto, partidas de consideración que tienen el mismo objeto; así, Guerra gasta en el vicariato general castrense 30.850 pesetas y sostiene luego los capellanes y el culto en los cuerpos del ejército y en los establecimientos militares, que invierten más de 600.000; Marina dedica otras 300.000 pesetas próximamente al servicio religioso de la armada; Estado paga 120.000 al Tribunal de la Rota, y 30.000 al Nuncio; Go-

bernación, en el ramo de establecimientos penales, y los demás ministerios en dependencias diversas, todos hacen algunos gastos de esta clase. El clero percibe, además, los *derechos de estola y pie de altar*, cuya exacción está reconocida y sancionada por las leyes civiles. Prescindiendo de todos esos conceptos, y ateniéndonos á la dotación, que tiene carácter general y obligatorio por virtud del Concordato sancionado como ley por la de 17 de Octubre de 1851, resulta que los gastos religiosos son el 4 por 100 del total del presupuesto; importan más que el triple de la administración de justicia, y son más que el doble de los dispendios hechos por el Estado en favor de la enseñanza y de la beneficencia reunidas.

Esas relaciones dicen ya que nuestro presupuesto eclesiástico es desproporcionado y excesivo; pero nos convenceremos más de ello viendo la extensión que se da á esos mismos gastos en las naciones donde el catolicismo tiene más arraigo. La comparación no puede hacerse con los presupuestos de Austria é Italia, donde son muy exiguas las atenciones religiosas del Estado, porque allí se sigue otro sistema para la dotacián del clero; pero en Francia, que tiene con nosotros mucha semejanza en este punto, el presupuesto satisface á la Iglesia 43 millones de francos, que son el 1,27 por 100 de los gastos del Estado. De manera que cada francés paga por obligaciones religiosas 1 franco 14 céntimos, y cada español 2,40.

Los motivos especiales que ya conocemos justifican entre nosotros alguna elevación en los gastos religiosos; pero no tanta, ciertamente, como la que resulta de las comparaciones que hemos hecho. La retribución que en España se da á la Iglesia católica ofrece tres aspectos, conforme á lo que dejamos indicado: es primero subvención ó auxilio del Estado á la esfera religiosa; es luego compensación del diezmo suprimido; y es, finalmente, indemnización por los bienes desamortizados. Como subvención, la cantidad es sumamente excesiva, y no podría sostenerse con este título ni siquiera la mitad de la partida. En cuanto al diezmo,

que era una prestación puramente canónica, no exigible civilmente, si el Estado se extralimitó al suprimirle, antes había hecho lo mismo en sentido inverso, reconociéndole como obligatorio legalmente, y lo único que hoy puede pedírsele es que deje á la Iglesia la libre facultad de reclamar á los fieles todas aquellas prestaciones que considere necesarias para sus fines. Que la Iglesia tiene derecho á una indemnización por sus bienes desamortizados, es cosa incuestionable; mas para fijar el tanto de lo que el Estado debe por este concepto, hay que tomar en cuenta: primero, que una gran parte de la amortización eclesiástica se logró conculcando las repetidas disposiciones legales que la limitaban ó se oponían á ella; segundo, que las propiedades de la Iglesia estuvieron por largo tiempo é indebidamente exentas de toda carga fiscal; y tercero, que tales bienes fueron muchos de ellos adquiridos por razón de los servicios que la Iglesia desempeñaba en otras épocas, y sufrían, por consiguiente, como cargas la beneficencia, la enseñanza y otras atenciones que hoy pesan sobre el Estado.

La liquidación de los derechos respectivos del Estado y de la Iglesia, hecha conforme á esas bases, saldaría equitativamente unas cuentas que son ya muy antiguas y embrolladas, permitiría una reducción considerable del actual presupuesto eclesiástico, y prepararía la solución definitiva de todas estas cuestiones, que debe consistir, como va dicho, en que el Estado entregue una cantidad proporcionada á los recursos del país y á las necesidades de la Iglesia, y el que ésta disponga de tal suma con absoluta independencia del poder civil.

La revolución de Septiembre trató de aprovechar, para disminuir el presupuesto eclesiástico, la ocasión que presentaban, por una parte la actitud de Roma, y por otra el haberse negado á jurar la Constitución de 1869 la inmensa mayoría del clero, que dejó por consiguiente de cobrar sus dotaciones, y el ministro de Gracia y Justicia, señor Montero Ríos, llevó á las Cortes, por decreto de 2 de Oc-

tubre de 1871, un proyecto, cuyo notabilísimo preámbulo contiene detenidas reflexiones y muy curiosos datos acerca del asunto. La parte preceptiva de aquella disposición fijaba en 31.147.065 pesetas la dotación del culto y clero, y dividía luego esa suma en tres secciones, poniendo á cargo del Estado las *obligaciones generales eclesiásticas*, á cargo de las provincias el *presupuesto diocesano*, y á cargo de los ayuntamientos el *presupuesto parroquial* [1]. Aunque aquel proyecto fué discutido y aprobado por las Cortes, no llegó á obtener la sanción real, y las cosas siguieron en el mismo estado, hasta que inmediatamente después de ocurrir la restauración borbónica, por decretos de 15 y 28 de Enero de 1875, se autorizó un presupuesto para el culto y clero de 43.253.056 pesetas.

Poco afectos nosotros á ese sistema de descentralización, que distribuye á las provincias y municipios funciones y deberes que se reconocen como propios del Estado, pensamos además que la modificación necesaria en los actuales gastos religiosos debe hacerse mediante la inteligencia y convenio de entrambas potestades, y únicamente en el caso de que la Sede pontificia se negara á toda avenencia razonable, hallaríamos justificado algún procedimiento semejante al que intentó el Sr. Montero Ríos, porque en último término, la conducta de un Gobierno que reduce arbitrariamente la subvención de la Iglesia puede ser enmendada por las prestaciones voluntarias de los fieles, mientras que el exceso de tales gastos da lugar á una injusticia irreparable.

Entretanto hay alteraciones parciales que pudieran hacerse unas y gestionarse otras desde luego, para que disminuyera algo y se distribuyese mejor el presupuesto eclesiástico. No tienen, por ejemplo, razón alguna de ser la

---

[1] Muchada, en su libro titulado *La Hacienda de España* (1847), indicaba ya la idea de localizar los gastos del culto y clero, tomo II, página 34, y algo había hecho ya en este sentido la ley fecha 14 de Agosto de 1841.

ofrenda de 12.318 pesetas que anualmente se hace al apóstol Santiago [1], ni las 25.000 que percibe sobre los fondos de cruzada el nuncio, agente diplomático de Roma, además de las 30.000 que se le asignan en el Ministerio de Estado [2]. El número de 58 diócesis y las dotaciones que marca el Concordato son de todo punto insostenibles. El arzobispo de Toledo goza una asignación de 40.000 pesetas anuales, y los restantes 37.500, 35.000 y 32.500 los que menos, percibiendo otras 5.000 los que tienen el capelo cardenalicio; los obispos cobran desde 20.000 á 27.500 pesetas; los metropolitanos tienen consignadas además 5.000 pesetas para visitas y gastos de administración, y los sufragáneos 4.000, y todos ellos disfrutan los palacios, jardines, huertas, etc., reservados á la mitra. De esta suerte, el *primado* tiene una dotación mucho mayor que la del presidente del Consejo de ministros, jefe responsable del poder ejecutivo; todos los arzobispos cobran bastante más que los ministros de la corona, y los obispos tienen doble ó triple sueldo que los gobernadores, á cuyo cargo está la administración superior civil de las provincias, siendo así que los fines de caridad á que han de atender los prelados cuentan con recursos especiales, entre ellos los productos del indulto cuadragesimal de que libremente disponen para tales fines, sin más limitación que la de aplicar tres quintas partes á establecimientos de beneficencia [3]. Incluyendo al obispo de Sión y á los auxiliares, son 61 los prelados

[1] El supuesto *Voto de Santiago*, atribuído al rey D. Ramiro, dió lugar á una exacción en especie, que sufrían varias provincias; abolida por las Cortes de Cádiz, se restableció luego, y fué definitivamente suprimida por la ley de 6 de Noviembre de 1834. La actual *ofrenda* viene á ser una compensación tan injustificada como el tributo que reemplaza.

[2] El Consejo real, en tiempo de Felipe II, decía ya á este monarca: «Y en cuanto al sostenimiento y provisión del nuncio, sería »justo que S. S. lo proveyese, como los otros príncipes lo hacen». *Consulta* de 29 de Enero de 1557, citada por Lafuente.

[3] Reales decretos de 8 de Enero de 1852 y 18 de Octubre de 1875

que figuran en el presupuesto, y este número, como el de los 2.100 individuos que aproximadamente forman el clero catedral y colegial, pudieran sin inconveniente alguno reducirse á la mitad. En cambio el clero parroquial no tiene el personal ni la retribución que corresponden á sus servicios. Los seminarios y sus bibliotecas cuestan 1.123.275 pesetas, ó sea más que toda la enseñanza universitaria, porque ésta es reproductiva, y continúan pagándose las pensiones vitalicias concedidas en 1837 á las que siendo religiosas *en aquella fecha* continuaron en el claustro, dándose el caso, anómalo en extremo, dice una circular dirigida á los prelados en 1898, «de que se abonen hoy casi las mismas pensiones que en 1851». Finalmente, porque bastan las indicaciones hechas para que puedan juzgarse los gastos de carácter religioso, el Concordato estableció que se haría el arreglo de las demarcaciones eclesiásticas, diócesis, y parroquias y todavía está sin cumplir en este punto.

Para reducir debidamente las obligaciones eclesiásticas hay que modificar el Concordato; pero aun dentro de los límites que éste marca se puede hacer bastante en favor del presupuesto. Y sin embargo, á pesar de la recomendación de varias leyes, entre otras la de 29 de Junio de 1890, no se han practicado más que tímidas gestiones y reformas insignificantes.

II. Los únicos gastos del Estado imputables al concepto de la *moralidad*, tan inmediato al orden religioso, son aquellos que sostienen la beneficencia pública ó auxilian á la privada.

Abandonada primeramente á la acción de la Sociedad y á sus recursos propios, la beneficencia ha venido á ser una carga del presupuesto legitimada también por circunstancias históricas. En los siglos XI y XII había ya entre nosotros establecimientos de caridad, fundados y sostenidos por donaciones particulares; pero todos los existentes se arruinaron durante la dominación de la casa de Austria y luego fueron víctimas bajo los Borbones de la reglamentación general que los pasó á manos del Estado. La des-

amortización de los bienes anejos á esas fundaciones colocó definitivamente á cargo de los Gobiernos la beneficencia.

Este servicio, sin embargo, se ha ido descentralizando y grava hoy muy poco el presupuesto general, porque se halla desempeñado principalmente por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. La ley de 23 de Enero de 1822, que estableció conforme á ese sistema la organización del ramo, ha sido modificada por disposiciones cuya tendencia era favorecer el desarrollo de las instituciones benéficas de índole privada. La reforma más trascendental y ajustada á los principios que se ha hecho en esta materia, aunque luego se han reducido mucho sus efectos, es la del decreto de 16 de Junio de 1873, que eliminó del presupuesto el coste de la llamada Beneficencia general, y cuyo pensamiento se expresa en el artículo primero, que dice así: «Los servicios administrativos, conocidos hasta ahora con las denominaciones de Beneficencia general y Beneficencia particular, constituirán uno solo, bajo el nombre de Beneficencia de la República federal, *encomendado á la iniciativa y administración particulares, bajo la alta inspección del Gobierno central, ejercida por su ministerio de la Gobernación.*»

El decreto de 27 de Abril de 1875 y el de 14 de Marzo de 1899, que es el vigente, mantienen esas mismas bases para la organización del servicio de la beneficencia; suprimida la dirección especial del ramo, hállase éste á cargo de la de Administración, y el presupuesto consigna para atenderle 889.843 pesetas, además de los gastos generales, que se engloban con los otros del Ministerio de la Gobernación.

Dedícanse esos fondos á sostener ó subvencionar tres hospitales en Madrid y uno en Toledo, el manicomio de Leganés, un colegio de sordo-mudos y ciegos en la corte, otro de huérfanos en Aranjuez y el asilo de inválidos del trabajo, situado en Carabanchel. Son, pues, cortos en número y muy reducidos por su extensión los establecimien-

tos benéficos que se mantienen con fondos del Estado, y como además se hallan instalados en Madrid ó en sus inmediaciones, el servicio que prestan no es tan general como su sostenimiento:

Aunque su modo de aplicación fuese distinto, era también de índole benéfica la partida que venía destinándose á constituir un *fondo para calamidades públicas*, cuyo objeto era atender las desgracias de alguna extensión que muy á menudo afligen á los pueblos, tales como epidemias, inundaciones, pérdidas de cosechas, etc. Por una anomalía de que sólo los intereses políticos pueden dar explicación, esa cantidad se incluía en el presupuesto de la secretaría de Gobernación, cuando la dirección de Beneficencia era quien debía manejarla, y sin duda el abuso que se hizo de ella dió lugar á la supresión de la partida. Conveniente es, sin duda, que exista ese fondo de previsión; pero ya que se ha empleado tan mal, mejor es que las necesidades de este género sean atendidas, como se hace ahora, por medio de créditos extraordinarios.

Antes hemos visto cómo los productos de la bula ó indulto cuadragesimal se dedican también á la beneficencia por mano de los prelados, y hallamos, por último, en la sección de gastos de las contribuciones y rentas públicas, la cantidad de 1.360.580 pesetas, distribuída á varios establecimientos privados de beneficencia, como indemnización de los productos que obtenían con las rifas, que habían establecido y que fueron suprimidas para librar de su competencia á la renta de loterías.

Hemos de celebrar ese movimiento descentralizador que tiende á robustecer la caridad privada favoreciendo sus instituciones, cada día mayores en número é importancia, y aplaudimos también el que los gastos de esta clase tomen la forma de subvenciones, para que la acción del Estado pueda reducirse al carácter organizador y complementario que en definitiva le corresponde; pero entendemos á la vez que la beneficencia pública ha de recibir cierta extensión, porque no puede permanecer indiferente ante la urgencia

de graves necesidades que los mismos Gobiernos reconocen.

Quéjanse los socialistas de que los cuidados de la administración recaigan sobre lo que es secundario y abandonen lo esencial y más interesante, y se lamentan de que los fondos del impuesto se dediquen á hacer gratuita la enseñanza, á multiplicar las bibliotecas, museos y espectáculos gratuitos, á reducir el precio de una porción de satisfacciones y comodidades, tales como el telégrafo, el giro, etc., mientras que se hallan desatendidas las primeras necesidades de la vida. ¿Qué es lo más natural y lo más lógico, dicen, que el obrero tenga gratis la música y la lectura, ó que tenga una casa higiénica y un alimento sano y reparador? Y la beneficencia, añaden, tal como se practica no es bastante, porque sólo favorece al desvalido, al pobre de solemnidad, y lo que hace falta son otros servicios que puedan aprovechar las clases menesterosas y aun las medias, encaminados á facilitar la atención de las necesidades más urgentes.

Es indudable que hay algo de verdad en el fondo de esas acusaciones, porque ni en la conducta privada ni en la pública se estiman bien la preferencia de las necesidades y el orden que debe darse á las satisfacciones, y es preciso admitir de igual manera que la Beneficencia del Estado no debe limitarse á una acción puramente externa y negativa, que pudiéramos llamar de mera *represión* de la miseria, manteniendo abiertos el hospital y el asilo para los que caen en ella, y sería mejor que tratase de *prevenir* esas desdichas influyendo de un modo más directo en la condición económica de las clases inferiores. Entre nosotros el Gobierno creyó necesario en 1883 abrir una información para estudiar la situación en que viven los obreros, y los medios capaces de mejorarla, y el primer resultado de esos trabajos, fué la consignación en el presupuesto de 20.000 pesetas destinadas al auxilio de las sociedades que socorren á los operarios inutilizados en la industria. Esta partida se ha suprimido luego que el Estado instaló el año de

1887 en el palacio de Vista Alegre un *Asilo de inválidos del trabajo.*

Pues bien, es de creer que á ese paso seguirán otros en la misma dirección, y éste es el sentido en que pensamos habrá de desarrollarse la beneficencia pública, sin que el Estado salga de su misión complementaria y armónica.

VI

Gastos con relación á la ciencia y al arte.

I. Ni la historia ni el estado presente de la cultura intelectual de nuestra España hablan en favor de la intervención del Estado en estas materias. En ellas, como en todas, las intrusiones del poder público enervan y perjudican á la actividad privada, y detienen el cumplimiento del fin que se proponen estimular.

El carácter absorbente de los Gobiernos, su deseo de favorecer la general cultura y la desamortización civil, son las causas que han dado lugar á que la enseñanza pública figure en el presupuesto con algunos otros gastos encaminados á influir en el orden de la ciencia.

La acción del Estado es, sin embargo, de fecha muy reciente en este punto, porque en ningún país ha sido más libre la instrucción que en nuestra patria, y de notar es que nunca fué mayor que cuando tuvo libertad. Sin organización alguna oficial los conventos y otras asociaciones particulares se encargaron de darla, hasta que más adelante las universidades nacen por sí mismas, merced á donaciones privadas é independientes del poder público; porque si los reyes de Aragón hacen dádivas para la fundación de las de Huesca y Zaragoza, como los de Castilla para las de Salamanca y Alcalá, es en el concepto de meros ciudadanos. Los Reyes Católicos quisieron intervenir en la ense-

ñanza, y dieron algunas disposiciones acerca de las universidades; pero respetando su independencia, sus recursos propios, su fuero especial y hasta la jurisdicción y las fuerzas de que disponían. Los resultados de este sistema se ven en la historia del siglo XVI. Imposible sería enumerar tantos hombres como florecieron en todos los ramos del saber humano, con grande honra de la España; basta indicar que todos los monarcas de aquella época querían á su lado consejeros españoles. En el siglo XVII las universidades decaen rápidamente, pero no víctimas de la libertad, sino al contrario. efecto del monopolio; cuando la libertad se convirtió en privilegio, y sólo pudieron enseñar aquellas corporaciones, los claustros, antes tan doctos y respetables, llegaron á llamar ignorante á Heinecio. Godoy quiso atender las quejas que se dirigían contra las universidades, y preparó reformas que no llegaron á verificarse. Las Cortes de Cádiz dictaron algunas medidas consignando el principio de que al Estado corresponde la enseñanza, y después de las variaciones consiguientes á los cambios políticos de 1814, 20, 23 y 35, se dieron: una ley de Instrucción primaria en 1838, otra en 1845, la general de Instrucción pública de 1857, vigente todavía en lo fundamental de sus disposiciones; la que con marcada tendencia reaccionaria se dió en 1868 para la primera enseñanza, y el decreto del Gobierno provisional de 21 de Octubre de 1868, que planteó la libertad de enseñanza, manteniendo, no obstante, la oficial.

Es verdad que la libertad de enseñanza dió lugar á abusos innegables y que se planteó malamente, entendiendo que era incompatible con toda regularidad y disciplina en los establecimientos oficiales; pero el trastorno es inevitable en los cambios bruscos de sistema; la enseñanza se hubiera normalizado y los abusos pudieron corregirse sin necesidad de contrariar aquel principio ni de renunciar á los frutos del movimiento intelectual que inició la reforma, y al elevado espíritu que el Estado proclamaba en sus relaciones con la actividad científica.

Las últimas disposiciones generales son: el decreto ley de 29 de Julio de 1874, que reconociendo á los particulares el derecho de crear establecimientos de enseñanza sin limitación alguna, manda que las diputaciones y ayuntamientos se sometan en la organización de los que sostengan con el carácter de instituos, facultades y escuelas profesionales á todas las condiciones que el Estado establece para los suyos de la misma índole; otro decreto de 29 de Septiembre de aquel año, también elevado á ley, que suprimió la libertad de asistencia á las clases de los alumnos de establecimientos públicos [1], y fijó un orden para los estudios, que equivale á determinar la duración mínima de las carreras, y finalmente, el decreto de 5 de Febrero de 1886, que derogando otro de 1885, restableció la legalidad anterior sobre la libertad de enseñanza.

Para apreciar el alcance de esas disposiciones basta saber que la enseñanza privada no puede competir con la oficial, porque ésta es casi gratuita para el que la recibe y apenas se conocen los establecimientos de instrucción superior de índole particular.

La segunda enseñanza estuvo á cargo de las diputaciones provinciales hasta que la ley de presupuestos de 29 de Julio de 1887 dispuso que el Estado pagara las obligaciones de los institutos, reintegrándose de su importe con los productos de la enseñanza, las rentas propias de esos establecimientos y las cantidades que venían abonando los ayuntamientos para sostenerlos. El presupuesto para 1890-91, ley de 29 de Junio de 1890, reconoció definitivamente como *obligaciones del Estado* los gastos de la segunda enseñanza, mandó que la hacienda se incautara de los bienes de los institutos para vender los que puedan enajenarse, según sea el origen de que procedan, y dispuso que sean las diputaciones provinciales las que paguen al

---

[1] Ha sido confirmado en esta parte por decreto del 25 de Mayo de 1900.

Tesoro las cantidades que por este concepto satisfacían los ayuntamientos [1].

En cuanto á la instrucción primaria, que estuvo monopolizada por los sacerdotes, ninguna disposición se encuentra hasta el siglo XVII; pero en esta época se constituyó, con licencia de Felipe IV, una hermandad bajo la advocación de San Casiano para dar la primera enseñanza, con lo cual pasó á manos de los casianistas el privilegio que ejercia el clero. Carlos III creó academias para la formación de maestros, y Godoy trabajó también para organizar algo la enseñanza. Todo lo hecho hasta entonces desapareció con la guerra de la Independencia, y luego, en 1834, se adoptó el sistema inglés de Lancáster ó de las escuelas normales, creándose una en Madrid, y desde 1848 otra en cada provincia para los maestros. La ley general de 1857 y el decreto hoy vigente de 23 de Septiembre de 1898 obligaron á las provincias al sostenimiento de las escuelas normales; mas á virtud de la ley de presupuestos de 1887, antes citada, esos establecimientos han pasado, como los institutos y en iguales condiciones que ellos, á figurar en el presupuesto del Estado, que sólo costea las escuelas centrales.

La primera enseñanza es, conforme á la ley de 1857, *obligatoria y gratuita* para aquellos que no tengan medios de pagarla, y cada ayuntamiento debe sostener escuelas en el número y del grado que correspondan á su población.

La enseñanza, que ha dependido anteriormente de los Ministerios de Gobernación, Gracia y Justicia y Fomento, se halla hoy á cargo del nuevo Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, cuya dotación, incluyendo los gastos para *construcciones civiles* y el *Instituto Geográfico*, importa 17.903.068, ó sea el 1,79 por 100 de todo el presupuesto.

---

[1] Se exceptúa únicamente de esta disposición la provincia de Navarra, que continuará atendiendo por encargo del Gobierno á los gastos de enseñanza.

¡Cuán diferente es la proporción que resulta en las demás naciones! Inglaterra invierte 304 millones y medio de pesetas en Instrucción pública y Bellas Artes, Francia 228 millones é Italia 47, y de este modo los gastos de la cultura intelectual son el 8 por 100 del consumo público en el primero de esos países, el 7 en el segundo y el 6 en el tercero.

Es verdad que entre nosotros es necesario computar los considerables sacrificios que hacen los ayuntamientos para costear la instrucción primaria — unos 28 millones; — pero aun así, el desembolso total no corresponde al interés de un servicio que es por tantos conceptos reproductivo. Sobre todo, si el Estado español entiende que la instrucción pública es función que le compete y tiene, no de derecho, pero sí de hecho, el monopolio, su conducta no se acomoda á ese criterio porque reglamenta mucho, pero es muy poco lo que paga en la enseñanza.

La superior y profesional, es decir, las universidades (3 millones y medio), la escuela de ingenieros industriales de Barcelona, las de veterinaria, diplomática [1] y comercio cuestan únicamente 4.243.729 pesetas, que en mucha parte se compensan con los rendimientos que dan los derechos de matrículas y de expedición de títulos. El gasto de los institutos de segunda enseñanza importa pesetas 3.379.226, y la hacienda no sólo se reintegra de esa suma, sino que obtiene un beneficio con lo que satisfacen las diputaciones provinciales por tal concepto y los ingresos que proporcionan los dos institutos de Madrid, que el Estado administró siempre por lo que tienen de productivos. Respecto de las escuelas normales de provincias (1.339.269), ya hemos visto que el Tesoro no hace más que pagarlas por cuenta de las diputaciones. Por último, las llamadas escuelas especiales, ó sean la general de agricultura y las de ingenieros de montes, minas y caminos, no gravan el

[1] Por decreto fecha 20 de Julio de 1900 se ha suprimido la Escuela de Diplomática, incorporándose sus enseñanzas á la Facultad de Filosofía y Letras.

presupuesto de Instrucción pública más que con 273.390 pesetas, porque el profesorado de esos establecimientos se desempeña por ingenieros, que dependen del ministerio de Agricultura y son pagados por él.

En rigor, pues, los gastos efectivos que hace el Tesoro público en materia de enseñanza general, prescindiendo de las 339.500 pesetas que consume la subsecretaría, se reducen á 1.542.455 pesetas, que se distribuyen en esta forma: 137.749 para gastos generales, ó sean el Consejo de Instrucción pública, la Estadística y Colección legislativa, tribunales de oposiciones, material, compra de libros y manuscritos, etc.; 666.900 pesetas para las escuelas de artes é industrias, que por el decreto de 4 de Enero de 1900 han sustituído á las antiguas de Artes y oficios y á las provinciales de Bellas Artes; 142.950 que se invierten en el Colegio de Sordos-mudos y ciegos, y 594.856 aplicadas á la primera enseñanza de este modo: 155.106 que cuestan las dos escuelas normales centrales y el Museo pedagógico, 400.000 para auxiliar á los ayuntamientos en la construcción y sostenimiento de algunas escuelas y subvenciones á establecicimientos no oficiales, y 39.750 que importa la Junta central de derechos pasivos del magisterio.

La ley del 16 de Julio de 1887 quiso mejorar algo la triste condición de los maestros, y estableció un montepío para concederles jubilaciones y pensiones de viudedad y orfandad á sus familias; el fondo para ello necesario debía constituirse por medio del descuento de un 3 por 100 sobre los sueldos, el 10 por 100 sobre las consignaciones de material, los haberes de las vacantes y la mitad de las interinidades y una subvención anual del Estado, que se fijó como mínimum en 125.000 pesetas. Muy pronto, sin embargo, debió parecer esto un derroche; en 1892 se redujo á 25.000 pesetas el auxilio del Estado, se ha suprimido luego totalmente, y el montepío de maestros vive amenazado de no poder cumplir con sus obligaciones [1].

---

[1] En 23 de Noviembre de 1900 se ha presentado á las Cortes un

Finalmente, el coste de los establecimientos científicos, archivos, bibliotecas y museos arqueológicos es de pesetas 1.115.550, y las academias, el Observatorio astronómico y el servicio meteorológico gastan 373.800.

Como se ve, el sistema de nuestro presupuesto es contrario á toda lógica, la instrucción que tiene más interés social es la primaria, la que todos reciben, no la superior y profesional, que sólo alcanzan algunos, y por eso la primera enseñanza debiera ser la más influída y costeada por el Estado, no la secundaria, ni menos la superior, que piden libertad y pueden vivir mejor de sus recursos propios. Ésta es la conducta que se sigue en todas partes, y así Inglaterra y Francia, de las sumas que antes hemos indicado, gastan en instrucción primaria cinco sextas partes la primera y más de dos terceras partes la segunda de su presupuesto de enseñanza.

No debemos extrañar, por consiguiente, que sea tan deplorable entre nosotros el estado de la instrucción primaria, é indicado está el camino que conduce á remediarle.

Todavía no ha llegado á crearse el número de escuelas que consideraba necesarias la ley de 1857; las que existen no tienen por regla general locales adecuados, ni material de enseñanza, y los maestros cobran difícilmente y en muchos casos no consiguen hacer efectivas sus mezquinas retribuciones.

Todos los esfuerzos y medios que se han puesto en práctica para lograr el abono de las obligaciones de la primera enseñanza se han estrellado contra la mala voluntad de algunos y la penuria de muchos ayuntamientos. Se ha llegado hasta la intervención directa de los fondos municipales, se ha ensayado el sistema de las cajas especiales, y ahora, conforme á los decretos de 21 de Julio y 29 de Noviembre de 1900, se encarga del pago á las delegaciones de Hacienda, que han de cobrar previamente de los ayun-

---

proyecto que modifica la ley de 1887, y ofrece al montepío una asignación equivalente al 5 por 100 de sus cargas.

tamientos; pero es de temer que estas disposiciones, como todas las anteriores del mismo género, resulten más atentatorias á la independencia de los municipios que eficaces para el derecho de los maestros.

Esta cuestión, que interesa tanto á la cultura como al buen nombre de nuestra patria, no tiene ya más que una solución, la que consiste en encomendar al Estado las obligaciones de la primera enseñanza, según se dispuso por decreto de 30 de Abril de 1886, que es muy de lamentar quedara sin efecto.

En cuanto á la enseñanza superior, debe reorganizarse con el propósito de irla emancipando, y de tal suerte que se reduzca la instrucción puramente académica y se extienda la profesional y técnica, porque el número de universidades es excesivo con relación á los medios que se emplean para sostenerlas y á los demás establecimientos de enseñanza.

Hemos de colocar al lado de estos gastos el de 1.839.095 pesetas que se consigna para el *Instituto Geográfico y Estadístico*, porque si bien no se trata de un establecimiento que sea exclusivamente científico, predomina en él este carácter. Creóse el Instituto Geográfico por decreto de 12 de Septiembre de 1870, y luego en 19 de Junio de 1873 se denominó geográfico y estadístico, refundiéndose en él la Junta general y la dirección da Estadística que antes existían. Conforme al decreto de 7 de Noviembre de 1890, que le ha reorganizado últimamente, el Instituto es hoy una dirección del ministerio de Instrucción pública, y su objeto consiste en desempeñar los servicios geodésico, topográfico y estadístico y el de pesas y medidas. Los trabajos que ha ejecutado ese centro, lo mismo en lo que se refiere al *Mapa* del territorio que en lo relativo al *Censo* y á los *Movimientos* de la población, son verdaderamente notables y justifican su coste. Sin embargo, el Instituto, cuyo servicio es de carácter general, debiera volver á la Presidencia del Consejo de ministros, donde ya estuvo algún tiempo, para que fuese su acción más independiente y más

enérgica, como era de desear que se conciliasen con los trabajos del mapa los de un avance catastral de ejecución más rápida que ahora se practica, para servir de base á la contribución de inmuebles.

II. Si la ciencia oficial es inadmisible, más ha de serlo la inspiración artística de los Gobiernos, y no obstante, al proteger éstos las manifestaciones de la belleza, influyen siempre en favor de un cierto sentido ó dirección en el arte, y acaban por dirigirle. Así en España los Gobiernos se han declarado partidarios del género histórico en pintura y escultura, y éste es el que se cultiva, cuando no está en armonía con la civilización actual, porque no son los cuadros de batallas, en que se ostenta el valor militar de nuestros antepasados, los que corresponden al gusto de la época, sino la descripción de rasgos de virtud y escenas más apacibles.

Los gastos destinados á fomentar las bellas artes son 645.867 pesetas que se invierten en el sostenimiento de la Escuela de pintura, escultura y grabado, la de arquitectura, la de música y declamación, el Museo nacional y el de Arte moderno, la calcografía nacional, la conservación de la Alhambra, la adquisición de algunos objetos de arte y el abono de pensiones á un corto número de alumnos. Los resultados que con estas instituciones se consiguen no son tampoco muy grandes, ni sería prudente dedicarles recursos mucho mayores, cuando tantas necesidades se encuentran desatendidas.

III. Unido á los gastos de Instrucción pública y Bellas Artes hay un capítulo de *Construcciones civiles*, cuyo título parece más propio del ministerio de Obras públicas. Sin embargo, se trata únicamente de la construcción de edificios y establecimientos de enseñanza y de la conservación ó restauración de monumentos artísticos é históricos, y el crédito para esos objetos es de 1.939.000 pesetas.

VII

Gastos en la esfera económica.

La intervención del Estado en este orden tiene entre nosotros precedentes tan antiguos como funestos. Los Reyes Católicos dan el primer paso con el *acta de navegación*, los monarcas de la casa de Austria aplican con rigor el sistema mercantil, y los Borbones, con su afición á los reglamentos, acumularon en nuestras leyes, como puede verse todavía en la Novísima Recopilación, un lujo tan excesivo de trabas y restricciones, que sería capaz por sí solo de matar la industria más floreciente, y de hecho ahogó las primeras manifestaciones de la nuestra y ha contribuído á impedir que se reproduzcan. Hoy es menor la acción económica del Estado; pero todavía se atribuye carácter de protectora; ya los Gobiernos no montan fábricas ni dictan procedimientos industriales; pero intentan favorecer el progreso de la riqueza con las obras públicas y aun dirigirle por medio de la legislación aduanera.

Los gastos de tendencia económica se hacían antes en su mayor parte por el ministerio de Fomento y hoy se hallan á cargo del de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas.

I. Comenzaremos nuestro examen por el último de esos ramos, que es el que tiene más importancia. Las obras públicas absorben en el actual presupuesto ordinario pe-

setas 62.034.772 y tienen en el extraordinario una consignación para subvenciones de ferrocarriles de la que todavía hay disponible algo más de 5 millones.

La suma antes indicada se distribuye en los conceptos siguientes: *gastos generales*, *carreteras*, *ferrocarriles*, *aprovechamiento de aguas* y *navegación marítima*, á los que debemos agregar un nuevo capítulo de *construcciones civiles* y otro de *servicios postales marítimos*.

Los Gobiernos, que de antiguo se han impuesto el cuidado de las vías de comunicación, les dedican en nuestro tiempo especiales atenciones y muestran gran empeño por intervenir en cuanto se refiere á su construcción y desarrollo. Hay, sin duda, en este servicio un interés general; pero los límites en que corresponde al Estado satisfacerle son, como ya dijimos en la primera parte de esta obra, aquellos que señalan las necesidades propias de la institución política, las exigencias de la seguridad y del derecho.

En España la mayor parte de los caminos ordinarios se han construído á expensas del Gobierno y son de su propiedad; las construcciones marítimas y los canales se hallan en el mismo caso, y los ferrocarriles y muchas otras obras se han hecho por medio de subvenciones del Tesoro y á condición de que su dominio pase al Estado después de cierto término, que es por regla general de noventa y nueve años. La revolución de Septiembre intentó descentralizar el servicio de obras públicas, y al efecto se dictó el decreto de 14 de Noviembre de 1868, cuyo preámbulo decía: «El Estado seguirá construyendo obras mientras la opinión pública lo exija; pero sólo en un caso, cuando una necesidad imperiosa, general, plenamente demostrada, lo justifique, y la industria privada no pueda acometer tal empresa; y por si este caso llega, se establecen reglas como garantía contra la arbitrariedad». Las disposiciones más importantes de aquel decreto se resumen de este modo: «La autorización del Gobierno sólo será necesaria para aquellas obras que afecten de alguna manera al dominio público. El Estado no subvencionará ninguna clase de

obras, y costeará ó contribuirá á la construcción de las que necesite para sus servicios cuando ningún particular solicite verificarlas. Un proyecto de ley fijará cuáles son las obras que en adelante tomará el Gobierno á su cargo en cada servicio público, y de las ya construídas determinará: 1.°, las que conserva bajo su dominio; 2.°, las que enajena; 3.°, las que se propone arrendar, y 4.°, las que conviene entregar á las provincias ó municipios». Esta de signación no llegó á hacerse, y el efecto de tal medida se redujo á que algunas carreteras pasaran al cuidado de las corporaciones populares, entre ellas las paralelas á los ferrocarriles, según se dispuso en 7 de Abril de 1869. Volvióse, pues, al sistema anterior con la ley general de Obras públicas, fecha 13 de Abril de 1877, que pone á cargo del Estado aquellas construcciones incluídas ya en los planes aprobados y todas las que posteriormente se acuerden por leyes especiales. Así se explica lo crecido de nuestro presupuesto de obras públicas, cuyas diversas secciones estudiaremos separadamente [1].

Gastos generales.—Importan, sin incluir la parte correspondiente de la administración central, ni los de la provincial, que son comunes á los diversos ramos de este ministerio, 6.606.754 pesetas, y son ocasionados por el cuerpo de ingenieros de caminos y sus auxiliares y la Junta consultiva de este ramo. El exceso de esta partida es considerable, en relación con los gastos de material del servicio, y teniendo sobre todo en cuenta que en los demás conceptos figuran cantidades de importancia, como retribuciones del personal en una ó en otra forma.

Carreteras.—El pueblo romano, que necesitaba buenas vías de comunicación para dominar los inmensos territorios que poseía, fué el primero que construyó en España carreteras. Los bárbaros destruyeron estos caminos, cuyos restos se admiran todavía, y debieron estar mucho tiempo

---

[1] Véase el interesante estudio histórico del Sr. Alzola, *Las obras públicas en España.*

abandonados, porque en el Fuero de Nájera y el Ordenamiento de Alcalá se encuentran disposiciones para su conservación, que no produjeron resultado alguno.

La segunda época de nuestras carreteras puede señalarse en los Reyes Católicos, que dispusieron la construcción de varios puentes y caminos; pero después de este reinado vuelve el mayor abandono á pesar de las continuas solicitudes de las Cortes, á que contestaba Carlos I diciendo que carecía de recursos. En 1553 y 1554, unas lluvias torrenciales destruyeron los pocos caminos que había, y Felipe II, para evitar lo caro que le costaba el trasporte del material de guerra á Portugal, hizo por algún tiempo navegable el Tajo. Nada más consiguieron en este asunto los monarcas de la casa de Austria.

En tiempo de Felipe V se introdujeron ya algunas mejoras en los caminos; pero Carlos III y sobre todo su ministro Floridablanca se dedicaron con particular empeño á satisfacer esta imperiosa necesidad y lograron construir 195 leguas de carretera y 122 puentes con la mitad de la suma á que ascendía su presupuesto. En este estado llegamos á la época presente.

En 1851 se clasificaron las carreteras en generales, provinciales y locales, y la ley de 22 de Julio de 1857 las dividió en de primero, segundo y tercer orden, según es la importancia de los puntos que comunican. La ley vigente de 4 de Mayo de 1877 mantiene esta última disposición [1]. El plan general de las carreteras fué objeto de otra ley en este mismo año, 11 de Julio; la inclusión de nuevas carreteras en el plan aprobado debía hacerse en virtud de un minucioso expediente; pero el abuso de las *carreteras parlamentarias*, es decir, las agregadas al plan sin estudio ni justificación alguna por medio de leyes especiales para servir únicamente compromisos electorales ó egoísmos particulares, ha producido una verdadera anarquía, de la que

---

[1] En las Provincias Vascongadas y Navarra todas las carreteras tienen el carácter de provinciales.

se formará idea sabiendo que desde 1878 á 1900 se han dictado 1.188 leyes incluyendo nuevos caminos en el plan general, que de esta suerte comprende hoy una extensión de 84.000 kilómetros de carreteras generales, cuando Francia no tiene más que 38.000 kilómetros.

Para contener la arbitrariedad ministerial y las influencias políticas, el decreto de 16 de Septiembre de 1886 mandó formar un plan de las carreteras que según cálculo podrían construirse en el período de veinte años, y otro decreto fecha 3 de Diciembre siguiente dispuso que se hiciera para cada año económico el plan de las obras públicas más urgentes que hubieran de construirse en él, no pudiendo aplicarse á otras los créditos del presupuesto.

Esas medidas no dieron resultado, y el decreto de 25 de Enero de 1901, cuyo preámbulo pone de manifiesto ese desbarajuste en el ramo de obras públicas, pretende remediarle, en cuanto á las carreteras, ordenando que todas las mandadas incluir en el plan se clasifiquen en cuatro grupos, según sean su importancia para el interés general y el coste de la obra, de manera que vayan en los tres primeros grupos por el orden de su preferencia las que satisfagan una conveniencia pública y permanente y en el otro todas las demás. No podrán sacarse á subasta las carreteras clasificadas en un grupo hasta que se hayan construído todas las del anterior. Las carreteras que nuevamente se agreguen al plan sin previa clasificación técnica se considerarán comprendidas en el cuarto grupo.

Las carreteras que se hallan en poder del Estado tienen una extensión de 36 000 kilómetros, y los créditos dedicados á este servicio son: 16.535.000 pesetas para obras nuevas, 16.371.382 para conservación de las existentes y 156.000 para dar trabajo á mayor número de braceros en el caso de crisis obrera [1].

---

[1] Parecía natural que esa partida se dedicara á reforzar en su caso la de obras nuevas, porque de otro modo resultará que la conservación será mejor ó peor, según que haya ó no crisis obrera.

Es de advertir que la mitad próximamente de los gastos de conservación se invierte en el pago de capataces y peones camineros, y además que á la suma de esas tres cantidades, 33.062.382 pesetas, hay que añadir como gastos del ramo 158.631 pesetas por intereses y amortización de las acciones de carreteras y obras públicas creadas de 1852 al 58, que no han entrado en la conversión de las deudas amortizables, así como la parte de intereses que corresponde en el total de la deuda pública á los títulos de esa clase que fueron convertidos por unos 14 millones de capital en 1881 [1].

Ferrocarriles.—Tratóse al principio de dejar su construcción á la actividad individual, y ojalá que nunca se hubiera desistido de tan buen propósito. Mas en los primeros movimientos de la especulación, tan luego como la mala fe produjo algunos agios, se olvidó que tales desmanes llevan en sí mismos el correctivo, que esas lecciones de la experiencia son más eficaces que la intervención oficial, por ilustrada que sea, y el Estado principió ya en 1850, no sólo á regularizar y dirigir el establecimiento de los ferrocarriles, sino á prestar auxilio á las empresas otorgando subvenciones. Se concedió un 6 por 100 de interés al capital que se invirtiera en las construcciones, más otro uno por 100, con el cual, en los noventa y nueve años de la concesión había de amortizarse, traspasando al Estado la propiedad de la vía. y nada se adelantó respecto al agiotaje y los abusos, que continuaron del mismo modo. Una porción de disposiciones siguieron á la ley de 20 de Febrero de 1850, que, encaminadas al mismo fin, aumentaron las formalidades y las restricciones sin obtener resultados más favorables. En 3 de Junio de 1855, después de una escrupulosa revisión de las concesiones anteriores, se dió una ley completa de ferrocarriles, que ha sido sustituída por la vigente de 23 de Noviembre de 1877. Según ella, los fe-

[1] En 1.º de Enero de 1897 había invertido el Estado en la construcción de caminos ordinarios un total de 967 millones de pesetas

rrocarriles se dividen en líneas de servicio general y de servicio particular, y están sujetos á un plan que sólo puede alterarse con el concurso del poder legislativo; podrá auxiliarse con fondos públicos la construcción de las líneas de servicio general de tres maneras distintas: ejecutando determinadas obras, entregando á las empresas una parte del capital invertido, permitiéndoles el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso público y concediendo la exención de los derechos de aduanas al material de construcción y explotación de los ferrocarriles [1]. La concesión de estas líneas durará noventa y nueve años á lo más, pasados los cuales el Estado adquiere la propiedad de la vía y entra en el goce completo de la explotación.

Para hacer efectivas las subvenciones otorgadas á las empresas, creáronse por la ley de 22 de Mayo de 1859 las obligaciones del Estado por ferrocarriles, con interés de 6 por 100. Los títulos de esta clase, cuyo valor nominal ascendía á 608.307.500 pesetas, fueron convertidos el año 1882 en renta al 4 por 100, reconociéndoles un interés efectivo de 2,50 por 100, con lo cual devengan ahora algo más de 15 millones anualmente. La ley de 21 de Julio de 1878 determinó que en lo sucesivo se abonaran á metálico las subvenciones concedidas ó que se concediesen á las compañías, y la del presupuesto de 1885-86, confirmada por la de 1890-91, autoriza al Gobierno para convertir, de acuerdo con los concesionarios, las subvenciones reconocidas á los ferrocarriles en anualidades fijas, que representen el interés y la amortizacion del capital con que el Estado contribuye al establecimiento de las lineas.

Pero construídos los ferrocarriles, no á la medida de las necesidades del pais, sino por el favor ó por el lucro que las concesiones reportaban, y con un coste exorbitante, cuando las empresas nacidas al calor de la protección ofi-

[1] La franquicia arancelaria de las compañías de ferrocarriles, que dió ocasión á grandísimos abusos, ha quedado abolida por la ley de 6 de Julio de 1888 para las nuevas concesiones y las prórrogas ó modificaciones de las ya hechas.

cial y sin recursos propios encontraron dificultades para subsistir, creyeron tener derecho á solicitar nuevos auxilios del Estado, y éste, que se reconoció culpable de imprevisión y aturdimiento, se ha encontrado muy dispuesto á concederlos, aunque para ello haya tenido que empeorar la triste condición de nuestra hacienda. Cedióse primeramente á las compañias de los caminos de hierro, por Real decreto de 29 de Diciembre de 1866, el impuesto del 10 por 100 sobre los billetes de los viajeros, que había establecido la ley de presupuestos del año 1864, y aunque esta concesión, que importaba tres millones y medio de pesetas anuales, tenía el carácter de provisional y transitoria, y se hacía sólo en tanto que el Gobierno hallaba la manera de ayudar con más largueza á las empresas, se mantuvo, sin embargo, durante diez y seis años, y después de haber entregado á las compañías en 1869 la cantidad de 29 millones de pesetas por los auxilios ofrecidos, hasta que, gracias á la entereza del ministro de Fomento Sr. Gamazo terminó el abuso con la ley de 30 de Julio de 1883, que suprimió aquel recargo del 10 por 100. En efecto, la ley de 11 de Julio de 1867 prometió, con ligereza suma, que de los fondos que se obtuvieran por efecto de la conversión de la deuda amortizable y diferida de 1831 se destinaría el 15 por 100 á la subvención de las empresas de ferrocarriles, y aunque esas cantidades, como tantas otras, se aplicaron indebidamente y la revolución de Septiembre halló la promesa pendiente de cumplimiento, el Sr. Figuerola, sacrificando, decía, su criterio particular ante la palabra empeñada por la nación, mandó, por decreto de 7 de Noviembre de 1868, que la ley de 1867 se llevase á cabo, y que el fondo especial por ella establecido se constituyera con bonos del Tesoro al 80 por 100, nombrándose una comisión que propusiera la distribución de esos auxilios directos y la manera de otorgar otros indirectamente á las empresas. Por decreto de 22 de Enero de 1869, se aprobó el proyecto de distribución á las empresas que tuvieran la vía concluída y en explotación ó con las dos terceras par-

tes de las obras ejecutadas, y finalmente, el decreto de 5 de Mayo adjudicó las subvenciones, disponiendo que se siguiera el estudio de los auxilios indirectos que pueden concederse á las compañías. La fórmula que ahora se presenta para continuar esa protección consiste en la prórroga de las concesiones, y ya la ley de 19 de Septiembre de 1896 autorizó al Gobierno para llevar hasta 1980 la caducidad de las compañías, á condición de que éstas facilitaran la contratación de un empréstito de 1.000 millones de pesetas efectivas á lo menos. Nosotros no tendríamos inconveniente en aceptar la prórroga de las concesiones siempre que se otorgara á título oneroso, es decir, no á cambio de un empréstito, sino mediante precio equitativo, que á un tiempo resolviera la crisis de las compañías y beneficiase positiva é inmediatamente á la hacienda pública.

No se ha cerrado, por consiguiente, la lista de los sacrificios que cuestan al país los ferrocarriles, ni es fácil determinar lo que ya importa [1]. El actual presupuesto ordinario consigna 641.500 pesetas, de ellas 24.000 para estudios, viajes oficiales, etc., y el resto para inspección de las vías férreas [2]; pero el pago de las subvenciones figura en el presupuesto extraordinario, y hemos visto además que en el gravamen de la deuda pública hay una parte originada por esas construcciones. Por último, el decreto de 16 de Marzo de 1888 mandó formar el plan de los ferrocarriles secundarios, y en 1890 se presentó á las Cortes un proyecto de ley para construirlos con subvención del Estado. Tenemos, pues, en perspectiva nuevos y considerables gastos de esta clase.

De los antecedentes expuestos se deduce que no hay

---

[1] Según la *Memoria de Obras públicas* de 1888, en fin de aquel año las compañías habían recibido del Tesoro á título de subvenciones y de auxilios 666.293.079 pesetas.

[2] En su lugar veremos que este gasto, mayor que el consignado, porque el personal de ingenieros figura en la plantilla general del cuerpo, tiene su contrapartida en el presupuesto de ingresos, porque se halla á cargo de las compañías.

exageración en calcular que las carreteras y ferrocarriles imponen al Estado, por todos conceptos, un gasto anual de más de 80 millones de pesetas, y es evidente que los resultados están muy lejos de corresponder á tan enorme carga. Nuestros caminos ordinarios son escasos, nuestros ferrocarriles malos y caros, unos y otros desproporcionados á las necesidades del tráfico; aquéllos, cortos en número [1], no pueden alimentar á éstos, que son excesivos relativamente [2], y los medios de comunicación en general vienen á ser imperfectos y costosos. La construcción de los ferrocarriles, sobre todo, degenerando en una especie de manía, absorbió capitales que reclamaban una aplicación más provechosa para el natural desarrollo de nuestra vida económica, y ha impuesto al Tesoro público obligaciones muy onerosas. Merece también notarse como consecuencia inmediata de la intervención del Estado en este punto la desigualdad que existe entre las diversas provincias; unas, favorecidas por el poder de sus hombres políticos, abundan en vías de comunicación, mientras que otras, privadas de este influjo, las tienen en un estado lamentable.

Convenía, sin duda, algún estímulo por parte del Estado para realizar las obras de esta clase; pero no se ha tenido en cuenta al concederle el consejo que da Stuart Mill diciendo: «Los auxilios del Gobierno, cuando se aplican por la falta en los particulares del espíritu de empresa, deben prestarse de manera que ofrezcan en lo posible un curso de enseñanza en el arte de realizar grandes cosas por medio de la energía individual».

Aprovechamiento de aguas; ríos y canales.—Las necesidades de la agricultura, la grande utilidad que ofrecen como medios de trasporte, y hasta los intereses de la misma hacienda pública, son otros tantos motivos que recomiendan

---

[1] El 1.º de Enero de 1897 las carreteras provinciales tenían no más que 6.832 kilómetros y los caminos vecinales 19.348, muchos de ellos meros *carriles abiertos por el tránsito.*

[2] En fin de 1896 los ferrocarriles concedidos eran 17.563; de ellos estaban en explotación 12.872.

la construcción de los canales. Tiene, en efecto, este género de obras un carácter fiscal, que es muy interesante por el aumento que produce en la riqueza imponible; se calcula que la conversión del secano en tierra de regadío eleva por término medio en un 15 por 100 el impuesto territorial, y son por esto reproductivos, de una manera *directa é inmediata*, los gastos hechos en favor de tales construcciones. Sin embargo, las grandes empresas de canalización presentan entre nosotros dificultades casi insuperables, ya por las circunstancias del suelo y de los ríos, ya también por la situación de la agricultura que, si necesita del riego, ha menester á la vez, y para poder utilizarle, de los abonos y de los otros capitales que reclama la mejora del cultivo. Las aguas, aun estando disponibles en abundancia, no serían bien empleadas por la falta de esos medios. De aquí que sea más práctica y más urgente la construcción de los pantanos, que además de servir directamente para el riego, pueden aplicarse á regularizar la corriente de los ríos, guardando en ellos las aguas del invierno para alimentar y extender las vegas, que hoy se ven privadas del riego en ciertas épocas, ó le tienen inseguro.

El Estado ha dirigido ó subvencionado la construcción de algunos canales importantes, como el de Aragón, el de Castilla y el de Isabel II que surte de agas á Madrid, y ha hecho lo posible para estimular la constitución de empresas particulares dedicadas á ese objeto. La ley de 4 de Julio de 1865 otorgaba subvenciones á las sociedades constructoras, y préstamos ó anticipos á los dueños de las tierras que fueran regadas; y otra de 20 de Febrero de 1870 concedía á los constructores, después de establecido el riego, beneficios importantes que habían de sacarse del aumento de tributos pagado por los propietarios de los terrenos regados, á cuyo efecto se redujo á dos años la exención de diez que antes disfrutaban los regantes para la subida de la contribución territorial. Ninguno de esos sistemas, ni otras muchas disposiciones y proyectos, consiguieron resultados, y tampoco los ha producido la legisla-

ción vigente de 27 de Julio de 1883, que establece subvenciones y premios á favor de las empresas concesionarias de canales y pantanos; la subvención podrá llegar hasta el 30 por 100 del presupuesto de las obras, y el premio hasta 250 pesetas anuales por cada litro continuo por segundo que el canal ó pantano invierta en riego. En ningún caso el auxilio podrá exceder del 40 por 100 de los gastos necesarios para el establecimiento del riego. Á las comunidades de regantes y asociaciones de propietarios se les auxilia con la construcción de la mitad de las obras que proyecten, si no solicitan, con arreglo á la ley de 26 de Julio de 1888, el abono en metálico de esa subvención. Las concesiones á los propietarios se hacen á perpetuidad; las otorgadas á empresas que han de regar tierras ajenas durán noventa y nueve años, al cabo de los cuales la propiedad de las obras pasa á la comunidad de regantes. En los canales de navegación al expirar las concesiones las obras son del Estado. El Gobierno queda autorizado para construir por su cuenta los canales y pantanos que juzgue convenientes. Últimamente el decreto de 11 de Mayo de 1900, respondiendo á las solicitudes de la opinión general, que se muestra favorable á la construcción de las obras de esta clase, ha reorganizado el servicio hidrológico, y ha dispuesto el estudio de un plan de canales de riego y de pantanos.

Á 4.951.164 pesetas asciende la consignación del presupuesto para el aprovechamiento de aguas; 105.600 son de personal, 660.000 para los gastos del plan general, y el resto para obras nuevas, subvenciones y conservación de las construídas. Es de notar que el canal de Isabel II absorbe millón y medio, y todo lo que se dedica á subvenciones son 354.782 pesetas.

Navegación marítima.—El mar constituye la vía de comunicación más expedita; pero su uso exige la construcción de obras importantes, que faciliten sobre todo el acceso á las costas con la seguridad necesaria y con comodidad suficiente para las operaciones del tráfico. Las aguas

del mar, como no susceptibles de apropiación, son consideradas de aprovechamiento común; mas el derecho internacional ha exceptuado de esta regla una zona de dos leguas, á contar de la ribera, que se reputa propiedad del pueblo á que ésta pertenece. Son, pues, las aguas del mar en este pequeño espacio lo mismo que las riberas de dominio y uso público, y el Estado dispone legítimamente todo lo relativo á su disfrute. Esta intervención de los Gobiernos se justifica, ademas, con la consideración de que casi todas las obras y construcciones marítimas tienen por objeto la seguridad, que es una de las atenciones á que deben dar aquéllos la preferencia.

La construcción y el sostenimiento de puertos, faros y boyas son los servicios que el Estado presta á la navegación marítima.

Los fenicios y los romanos construyeron ya en España algunos puertos; pero de ellos sólo cuatro llegaron al siglo XVIII, siendo los existentes de construcción muy moderna. Hasta 1851 no había legislación uniforme sobre puertos; pero entonces se formó un plan general de ellos, y la ley vigente de 7 de Mayo de 1880 los clasifica en puertos de *interés general* y de *interés local*, subdividiendo aquéllos en puertos de primero y segundo orden y de refugio.

Los puertos de interés general, unos se construyen directamente por el Estado y otros están encomendados á juntas especiales, á las que se conceden arbitrios y subvenciones. La consignación que se hace en el presupuesto para las obras de esta clase importa 7.230.000 pesetas, de las que sólo 225.000 se dedican á obras nuevas y cerca de 4 millones á subvencionar las juntas locales, cuya administración deja bastante que desear [1].

El alumbrado de las costas y la colocación de *boyas*,

---

[1] Hasta 1898 iban gastados 200 millones en los puertos de interés general y el coste de las obras que faltan asciende á 402 millones de pesetas.

valizas y señales en los puntos peligrosos para la navegación estuvieron abandonados hasta el año de 1847, y los pueblos, y aun algunos particulares, construían á su antojo los antiguos fanales y linternas, cobrando por ellos á los navegantes derechos arbitrarios; mas desde aquella fecha, por decreto de 13 de Septiembre, el Estado se hizo cargo de estos servicios, se puso en ejecución un plan general de alumbrado marítimo [1], destinando á realizarle un crédito de 5 millones de pesetas, y luego se ha ido dotando á nuestras costas de los faros y señales necesarias, por más que habrá que hacer otras construcciones de esa clase, á medida que se vayan habilitando nuevos puertos. El crédito corriente para estas atenciones es de 1.406.210 pesetas, de las cuales 1.350.210 son para faros [2].

Hay que advertir respecto de las vías de comunicación en general que, si dan lugar á gastos, son á la vez, como en su lugar veremos, origen de algunos ingresos para el Estado.

Construcciones civiles.—Desconocemos la razón que existe para colocar aislado este capítulo y para darle el mismo epígrafe que lleva otro del Ministerio de Instrucción pública. Tampoco aquí se trata, como pudiera creerse, de los gastos de instalación que necesitan los diferentes ramos del Gobierno, porque cada Ministerio costea los locales y construcciones que son para sus servicios, y ya vimos, al hablar de los gastos del material, el desorden que hay en este punto. Las 50.000 pesetas que figuran en el artículo único de este concepto se destinan al pago de intereses de las obligaciones emitidas para la terminación de la Bolsa de Madrid. ¿No estaría mejor esa partida en tre los gastos de

---

[1] Reformado ese plan en 1880 y 81, comprende 192 faros, y además 26 luces de enfilación. Se han construído 180 faros, gastando poco más de 20 millones de pesetas, y se calcula en 3 millones el coste de las obras necesarias para terminar el plan.

[2] En 1897 había colocadas 242 boyas y valizas, que habían costado unos 2 millones de pesetas.

comercio y al lado de los otros que la misma Bolsa ocasiona?

Servicios postales marítimos.—Anomalía semejante á la que acabamos de indicar ofrece este otro capítulo puesto á continuación de los gastos de obras públicas. El crédito de 8.445.222 pesetas que contiene [1] se abre para abonar las subvenciones concedidas á la Compañía Trasatlántica por servicios postales marítimos. Prescindiendo de la justificación de esa partida, que ha sido y continuará siendo materia de debate, ¿dónde están aquí las obras públicas? Si se atiende por este medio al servicio de comunicaciones, tales gastos deben ir con los otros de correos, y si se trata de fomentar con ellos la navegación y las relaciones mercantiles, lo natural es que pasen á la Dirección de Agricultura, Industria y Comercio. Cualquiera de esos sistemas parece más razonable que el adoptado.

II. La Dirección de Agricultura, Industria y Comercio tiene más largo el título que la dotación del presupuesto; sus créditos importan 4.297.086 pesetas, de las cuales 3.241.300 se invierten en el sostenimiento de los cuerpos de ingenieros agrónomos, de montes y de minas, sus auxiliares, juntas consultivas y comisiones. Gastos de material aplicados directamente al fomento de la agricultura no encontramos más que 474.000 pesetas para seis granjas experimentales, cinco estaciones enológicas, una estación agronómica, otra de patología vegetal, una escuela de olivicultura, auxilios, exposiciones, etc., y bien se ve que poco puede hacerse para tantas cosas con tan pequeña cantidad, mermada todavía para atender á indemnizaciones del personal, impresiones y otros gastos. Los *montes y la pesca*, que graciosamente se reúnen, porque no se percibe la relación que media entre entre ellos, gastan 357.236 pesetas, aplicadas á la repoblación y mejora de los montes públicos. trabajos hidrológico-forestales y al

[1] En el presupuesto de 1900 este gasto figuraba con sólo pesetas 4.204.440.

mantenimiento de la piscifactoría del Monasterio de Piedra. También en este caso los gastos de oficina y las indemnizaciones de personal consumen buena parte de la consignación indicada. La industria no recibe más protección que el sostenimiento de cuatro escuelas de capataces de minas y del Boletín y Registro de la propiedad industrial y comercial, creados por convenio internacional de 1883, y el comercio, por último, únicamente da motivo á un gasto de 15.300 pesetas, que se gastan en la Bolsa de Madrid.

De suerte que los desembolsos en favor de la agricultura, la industria y el comercio con casi todos de personal, y aunque agreguemos á ellos las 391.357 pesetas que el Ministerio de la Guerra dedica al fomento de la cría caballar, 3.000 que figuran en Marina para fomento de la pesca y 25.000 que Hacienda señala para primas á los constructores de buques, el total dice que no es ciertamente mucho lo que el Estado hace de una manera inmediata en favor de las industrias, sin que nosotros, adversarios de ese sistema de protección, le censuremos por ello. Pensamos, sin embargo, que aun manteniéndose el régimen actual, convendría rebajar lo que se gasta en sueldos para mejorar y hacer eficaces los establecimientos modelo y la enseñanza experimental agrícola.

Pero la acción del Estado se ejerce principalmente, como ya hemos indicado, por medio de los derechos arancelarios, que restringen y organizan de un modo artificial nuestro comercio exterior. Este sistema, de que habremos de tratar al ocuparnos de la renta de aduanas y que se llama protector del trabajo y de la industria *nacionales*, cuando en realidad lo que hace es favorecer á *ciertas industrias* y á trabajos determinados á expensas de los demás, da lugar á gastos considerables, que debemos computar aquí. Si el arancel no tuviese más que el carácter fiscal y se propusiera únicamente hacer efectivo un impuesto sobre la circulación de las mercancías, la organización de las aduanas y el servicio sobre todo de vigilan-

cia en las costas y fronteras se simplificaría notablemente; pero cuando las prohibiciones ó los altos derechos protectores violentan el tráfico, lesionan los intereses del consumidor y estimulan poderosamente el fraude, entonces la administración se dificulta y son necesarias grandes fuerzas armadas para reprimir el contrabando. Por eso hemos de poner á cargo de la llamada protección económica una parte considerable de los 15.697.685 pesetas que cuesta el cuerpo de carabineros. No hay para qué decir que estos gastos, en tanto que se emplean en hacer daño á nuestro desarrollo mercantil y á toda la riqueza pública, nos parecen altamente censurables.

La situación económica de España reclama imperiosamente, no una violenta reforma, que dejase á la actividad privada, débil después de larga tutela, abandonada á sus escasas fuerzas; pero sí medidas que extiendan cada vez más su horizonte, vigorizando el sentimiento individual y fomentando el espíritu de asociación, para preparar el día en que pueda dar más útil empleo á todos esos recursos, que hoy administra el Estado con tan poco lucimiento.

VIII

Gastos para la administración de la hacienda.

Sin entrar en los pormenores de la organización de ese servicio público, que tienen un lugar más adecuado en nuestro libro, hemos de exponer ahora los gastos á que da lugar y el juicio que de ellos debe formarse.

Dos secciones del presupuesto ocupan los gastos de nuestra administración financiera: una, la octava, bajo el epígrafe *Ministerio de Hacienda*, que importa 18.045.156 pesetas, y otra, la novena, con la denominación de *Gastos de las contribuciones y rentas públicas*, que asciende á pesetas 28.571.265, ó sea en conjunto 46.616.421 pesetas. Esta distinción, introducida en 1853, y luego abandonada, se ha restablecido desde el presupuesto de 1878 á 79.

Ante todo, ocurre preguntar cuál es el fundamento de esa división, que no parece muy justificada, porque, en efecto, ¿de qué se ocupa el ministerio de Hacienda? Del haber público, de los recursos del Estado. Los gastos de ese departamento ¿no son, acaso, de las contribuciones y rentas públicas? Y por otra parte, los gastos de las contribuciones ¿no los hace el ministerio de Hacienda? ¿No se hallan á su cargo? ¿A qué, pues, colocar en dos partidas lo que es un solo concepto?

Sin embargo, todavía esa conducta pudiera tener una explicación y un objeto, si se propusiese separar á un lado los gastos generales ó comunes del ramo de hacienda, y á otro los que particularmente ocasiona cada uno de los orígenes de ingresos. Comprendemos que se hiciera un

grupo con los gastos de la administración central y las dependencias que son comunes á todos los ramos en la organización provincial, como las delegaciones de hacienda, las intervenciones, depositarías, etc., y otro en el que se computasen las dependencias y gastos que se aplican exclusivamente á un ramo determinado, y esto tendría, al menos, la ventaja de que podría ajustarse cómodamente la cuenta de cada uno de ellos; pero como no es esto lo que se hace, porque vemos que figuran entre los gastos del Ministerio los que son de rentas determinadas, las administraciones de aduanas y de rentas estancadas, las fábricas del timbre, el personal mecánico de loterías y, en suma, todos los ramos especiales; como la distinción no se aplica tampoco á los conceptos de personal y material, porque en la sección novena se incluyen los administradores de loterías, todos los resguardos y otros semejantes, y como no se halla criterio ni principio alguno que sirva para la distribución de los gastos en esas dos secciones, hay motivo para pensar que se buscó con ella no más que el modo de disfrazar un poco el coste total de la gestión financiera.

Y ciertamente, que, si esa especie de rubor fué el origen de la división que examinamos, hay que reconocer que no le faltó motivo, al restablecerse el año de 1878, cuando los gastos de la Hacienda ascendían á 137 millones, que llegaron á ser más de 165 en 1886; pero después que se han eliminado de este presupuesto partidas tan considerables como los premios de loterías y el coste de las rentas de tabacos y timbre, ya no hay explicación alguna para esa anómala presentación del presupuesto de Hacienda.

Claro es que nosotros hemos de rectificar los datos del presupuesto en la forma ya indicada, y agregaremos á la suma de las dos secciones los 79.800.000 pesetas, en que anteriormente evaluamos el coste de los monopolios del tabaco, cerillas y explosivos, de la renta del timbre y del servicio del giro mutuo; así como las obligaciones de la deuda flotante, que importan 40 millones, y son carga también de la administración del Tesoro, aunque figura entre

las atenciones del crédito público. Con estos aumentos, el verdadero gasto que produce el manejo de la Hacienda, lo que se ha llamado la función nutritiva del Estado, se eleva á la cantidad de 167 millones en número redondo, que calculando el total de los gastos públicos en 1.000 millones, representa el 16,70 por 100, y refiriéndola á los 887 millones de ingresos presupuestos para 1901, se acerca el 19 por 100 de la recaudación prevista. Y todavía hemos de recordar la considerable suma de más de 70 millones, valor de los premios repartidos á los jugadores de loterías, porque si bien el Estado no consume esa partida, significa la pérdida y el gasto consiguiente á su estéril movimiento.

Es justo declarar que estos gastos eran relativamente mayores antes, que no han aumentado en proporción al crecimiento de los ingresos; pero si miramos á Francia, que sólo invierte un 13 por 100 de la recaudación en el servicio de Hacienda; á Inglaterra, donde esos gastos vienen á ser el 10, y á Bélgica, en la que son menores todavía, habremos de convenir en que, no obstante los progresos conseguidos, nuestra gestión financiera se hace en lamentables condiciones. El mal está por una parte en la organización del ramo, por otra y principalmente, en el número y la índole de los orígenes de ingresos.

La administración de la Hacienda ha logrado hace ya tiempo la unidad necesaria, y aunque con lentitud, se han simplificado las operaciones del Tesoro, se han concentrado en él los recursos que antes estaban diseminados por cajas especiales y se ha conseguido que el ministerio de Hacienda recaude por sí mismo la casi totalidad de los ingresos. Pero el número de las dependencias, las relaciones entre ellas y la tramitación de los asuntos son susceptibles de grandes reformas en favor de la sencillez y la economía del servicio. A pesar de que se han suprimido algunos, quedan aún en el ministerio de Hacienda once centros diversos, incluyendo el Tribunal de Cuentas y la Dirección general de Carabineros, y sin contar la Intervención y Tesorería centrales, ni las cuatro ordenaciones de

pagos de Hacienda, Gracia y Justicia, Gobernación é Instrucción pública y Agricultura. Con un poco de buena voluntad no seria difícil hacer algunas reducciones: la Dirección de lo Contencioso, en lo que á la Hacienda se refiere, podría incorporarse á la Subsecretaría, como ya se hizo con la Inspección general, porque no es propia del título ni de la naturaleza de aquel centro la recaudación de impuestos; la de Propiedades bien poco es lo que administra y despacha, y la de la Deuda pudiera fundirse con la del Tesoro, para constituir una intervención del Banco de España que tiene á su cargo la Tesorería, paga ya las obligaciones de la deuda y podría sin inconveniente encargarse por completo de este ramo.

El personal de todos esos centros es también conocidamente excesivo; ¿qué hacen, verbi gracia, los 200 empleados que hay en la Dirección de la Deuda, sin contar los porteros y ordenanzas? Porque es de advertir que el ministerio de Hacienda da el mal ejemplo de no detallar, como se debe, todos los sueldos, y en algunos casos no hace más que asignar una cantidad para los dependientes de las oficinas. ¿Son absolutamente precisos los 135 funcionarios que existen en la Dirección del Tesoro, con 14 dependientes de escalera abajo? ¿No puede suprimirse ninguna de las 82 plazas ocupadas en la nueva Dirección de Clases pasivas, á la que se consignan además 16.750 pesetas para auxiliares de caja y portería? ¿No sobra alguna gente en las Ordenaciones de pagos? Y en la administración provincial sucede algo parecido; porque la Delegación de una de primera clase, sin incluir los ramos especiales y oficinas subalternas que puede haber en ella, Valencia, por ejemplo, ocupa 98 empleados.

De esta suerte resulta en la administración central una suma de 1.700 empleados y en la administración de las provincias llegan á 4.500, sin comprender los administradores de loterías, ni los resguardos, ni los temporeros, ni otros conceptos y quedando además fuera de este cómputo el personal de los servicios arrendados.

Contrasta con este exceso y es peor que él todavía la mezquindad de las retribuciones, porque en la administración central el 35 por 100 de los empleados no cobra más que 1.500 pesetas y sólo un 12 por 100 tiene sueldos que pasan de 4.000; en las provincias el término medio de las dotaciones no llega á 2.000 pesetas. En ningún ramo, pero en el de Hacienda menos que en otro alguno, pueden mantenerse esos sueldos de 750 y 1.000 pesetas nominales. Puede reducirse bastante el personal, pero hay que retribuir mucho mejor que ahora al que sea realmente necesario. Además, los empleados que sirven á la Hacienda, salvo algunos cuerpos especiales, como los de abogados del Estado y de Aduanas, no se les han exigido hasta ahora condiciones ni pruebas, ni se les habían dado garantías de estabilidad, y esto hace que no se distingan generalmente por su aptitud ni por su celo, y que aun siendo tan numerosos, sus funciones, que tan caras cuestan, estén mal desempeñadas.

Ya hemos dicho, sin embargo, que la causa principal del coste que tiene nuestra organización económica consiste en la naturaleza de los ingresos; son éstos muchos y heterogéneos y necesitan, por tanto, distintas operaciones de recaudación y una contabilidad muy complicada; predominan los impuestos indirectos, de administración siempre difícil, y entre ellos los monopolios fiscales, que obligan al mantenimiento de grandes fábricas, á la adquisición de materias primeras, etc., y en estas condiciones es imposible lograr la sencillez y baratura de la Hacienda.

No necesitamos insistir en esa idea, que hallará confirmación cuando particularmente examinemos cada una de las rentas del Estado. El coste de la administración económica es el dato que sirve mejor para juzgarla, y la nuestra no puede ser barata en tanto que no se cambien radicalmente sus bases, sin que por esto deje de ser cierto que, aun dado el actual sistema, cabe hacer algunas deducciones y reformas en los gastos que ocasiona.

IX

Fernando Póo.

Nuestras posesiones del golfo de Guinea, abandonadas durante más de medio siglo y ocupadas por los ingleses, con quienes llegó á pactarse la venta en 1841, fueron rescatadas el año de 1843 y entonces se agregaron á las islas de Fernando Póo y Annobón la de Corisco y los territorios del continente africano comprendidos entre la orilla izquierda del río del Campo y la derecha del río Gabón.

Comenzáronse en los años de 1855 y 56 algunos trabajos de colonización en Fernando Póo y por decreto del 13 de Diciembre de 1858 se organizó la administración de aquellas posesiones; pero fué tan escaso el fruto de largos años de esfuerzos, en los que se invirtieron doce millones y medio de pesetas, que un documento oficial de 1869 declaraba que «no existía allí un metro de carretera, ni un »puente sólido, ni apenas un edificio de mampostería, ni »un pueblo nuevamente creado, ni un indígena ó *bubí* »conquistado para la civilización española» [1]. En vista de tal resultado se abandonó la idea de la colonización y España, por mucho tiempo, redujo la acción sobre aquellos países á mantener su autoridad en algunos de los puntos donde llegó á establecerse, respetando los usos y costum-

[1] Preámbulo del decreto de 19 de Diciembre.

bres de los habitantes y dejando el desarrollo de cualquier otra empresa á la iniciativa particular, favorecida con la completa libertad de comercio, la exención de gravámenes fiscales y la defensa de los intereses que allí pudieran crearse.

Posteriormente se ha reanimado algún tanto la vida de la colonia; se han hecho en Fernando Póo descuajes, edificaciones y otras obras y desde 1884 numerosas concesiones de terrenos para el cultivo. El decreto de 26 de Noviembre de 1880 reorganizó aquella administración con la mira de hacerla menos costosa; pero muy luego volvieron á extenderse sus funciones; en 1885 se creó un subgobierno en la isla de Elobey chico y el decreto del 17 de Febrero de 1888, reformado en su artículo séptimo por otra disposición, fecha 28 de Julio de 1896, estableció el régimen que continúa vigente. En 1895 (9 de Febrero) se publicó el reglamento de colonización en las posesiones del golfo de Guinea.

Hay en Fernando Póo un gobernador, jefe de la armada, que manda la estación naval; un secretario, letrado; que es también juez de primera instancia; un administrador y un interventor de Hacienda y se hallan establecidos tres *Consejos vecinales* en Santa Isabel, San Carlos y la Concepción.

El culto y la enseñanza están á cargo de los misioneros y hermanas concepcionistas.

El sostenimiento de la colonia primero, y el *déficit* de su presupuesto después que se obtuvieron allí algunos ingresos, pesó sobre nuestras provincias ultramarinas, hasta que á virtud de la ley fecha 25 de Julio de 1884 quedaron libres de esa carga Cuba y Puerto Rico, y se repartió el gasto entre los presupuestos de la Península y de Filipinas en la proporción del 56 y el 34 por 100 respectivamente. Hoy los gastos de Fernando Póo forman, como ya hemos dicho, la décima sección del presupuesto del Estado con una dotación de 512.387 pesetas.

El personal administrativo de la colonia cuesta 124.480

pesetas y se pagan además con cargo á aquellas cajas algunas pensiones por valor de 11.490; las atenciones religiosas y la instrucción pública gastan 111.000 pesetas; la Compañía Trasatlántica recibe 40.000 por el servicio de comunicaciones interinsular y de la colonia, y para caminos y edificios públicos se consignan 116.750. Lo demás son pequeñas asignaciones para material de oficinas, el hospital de Santa Isabel y otros servicios.

Pequeños son esos gastos, que han sido tres veces mayores anteriormente, y forzoso es pensar en aumentarlos, cuidando de que sean más eficaces que hasta aquí para dar á la colonización firme asiento y desarrollo. Obligan á ello consideraciones políticas y económicas de la mayor importancia. Acaba de reconocerse, aunque sea no más que en una parte, nuestro derecho á extensos territorios en aquel lado del continente, y estamos en el caso de demostrar que los reclamábamos y los queríamos para algo, y cuando por otra parte las naciones de Europa compiten para llevar al Africa su civilización y su influencia, España debe aprovechar los medios que se le ofrecen de tomar parte en esa obra. Por sí sola Fernando Póo, la que su descubridor llamó la *isla hermosa*, y de la que decía Stanley que es una joya, brinda ancho campo para las empresas agrícolas, las explotaciones industriales y un comercio muy activo; está demostrado que su clima no es mortífero, ni siquiera intolerable para el europeo, y como el mismo Stanley escribe, pudieran enriquecerse allí los españoles del mismo modo que hacen grandes negocios algunos extranjeros. Sobre todo, las posesiones del golfo de Guinea son el único territorio adonde nuestros nacionales que emigran pueden hallar á la sombra de su bandera condiciones y ventajas muy superiores á las buscadas en países extraños, son el único camino que nos queda para toda expansión colonizadora, y cometeríamos un grave error si renunciáramos á entrar en él y á seguirle.

X

Gastos extraordinarios. —Deuda y cargas de justicia.

Mucho se ha abusado entre nosotros del presupuesto extraordinario como medio de ocultar el *déficit* y de justificar la apelación al crédito. Abandonóse por algún tiempo ese funesto sistema, como el seguido después de los *presupuestos especiales*, formados con los rendimientos de la desamortización; pero en 1883-84 volvió á haber presupuesto extraordinario, y en la actualidad tenemos no uno, sino dos, cuya historia y situación son bien anómalas.

La ley de presupuestos del 7 de Julio de 1888 abrió un crédito de 171 millones de pesetas, realizables en cuatro años y dedicados á la construcción de una escuadra; el presupuesto para 1891-92, ley de 14 de Julio de aquel año, amplió ese crédito hasta la suma de 234 millones, aplicando los 63 del aumento á gastos de Guerra, subvenciones de ferrocarriles y otros servicios del Ministerio de Fomento, y por último, las leyes de 30 de Junio de 1892 y 5 de Agosto de 1893 autorizaron al Gobierno para imputar al presupuesto extraordinario el exceso de gastos que, por la elevación de los cambios, produjera el pago de las deudas exteriores. En su consecuencia, los 234 millones se distribuyeron de esta suerte:

	Pesetas.
Gastos de la deuda	20.184.759
Ministerio de la Guerra	9.982.582
Idem de Marina	170.008.232
Idem de Fomento	33.824.427

En 31 de Diciembre de 1900 se habían pagado por esos conceptos 216.955.955 pesetas, quedando un remanente de 17.044.045.

El otro presupuesto extraordinario fué creado por la ley del 30 de Agosto de 1896, con créditos por valor de pesetas 236.344.883, aplicables durante seis años; la ley de 10 de Junio de 1897 redujo esos gastos á 220.353.685 pesetas, y la de 28 de Junio de 1898 los modificó otra vez y extendió á ocho años la duración del presupuesto, que quedó constituído de esta suerte:

	Pesetas.
Gastos de Guerra	57.175.678
Idem de Marina	90.000.000
Subvenciones de ferrocarriles	62.248.239
Total	209.423.917

En 1.º de Enero de 1901 aparecen satisfechas por cuenta de esos créditos 168.429.335 pesetas, y por tanto la cantidad disponible era 40.994.582.

Tenemos, pues, abiertos créditos extraordinarios por la suma de 58.038.627 pesetas, que deben distribuirse de este modo:

	Pesetas.
Para gastos de la deuda	11.103
Para el Ministerio de la Guerra	13.289.528
Para el de Marina	22.028.133
Para Obras públicas	22.709.863

Es de advertir, sin embargo, que la mayor parte de esa suma está gastada ya y no figura en la liquidación del presupuesto de 1900, porque en ésta sólo se incluyen los pagos *formalizados*.

La permanencia de esos dos presupuestos y la facultad concedida al Gobierno para disponer libremente de créditos tan cuantiosos son causa de graves males, porque enmarañan la contabilidad y dejan ancho campo á la arbitrariedad ministerial. El presupuesto de 1888 ha debido liquidarse definitivamente al cabo de doce años, transfiriendo sus sobrantes al otro presupuesto extraordinario de 1896, y respecto de éste debía haberse guardado la formalidad de determinar anualmente los gastos realizables y los capítulos del presupuesto á que podían aplicarse. Así no se daría el caso de que créditos concedidos para ocho años se hayan agotado al transcurrir la mitad de ese período.

Nada hemos de decir ahora acerca de los recursos con que se dotaron esos presupuestos, ni del gran *déficit* que arrojan, y en cuanto á los gastos, nos basta con insistir en la idea de que son de carácter ordinario. En efecto, las atenciones de Guerra y Marina, en días de plena paz, las obras públicas, que consisten en ferrocarriles, canales, etc., origen de los actuales presupuestos extraordinarios, así como las obligaciones de la deuda pública, representan necesidades perfectamente normales. Si hemos de tener ejército y armada, si el Estado se encarga de las vías de comunicación y ha de pagar á sus acreedores extranjeros, ¿cómo han de ser cosas extraordinarias la adquisición de armas y de buques, la construcción de caminos y el abono de los giros? El aumento accidental de tales gastos es una condición natural y ordinaria de los servicios. Por eso, al tratar de las obligaciones permanentes, hemos computado ya las que han figurado en los presupuestos extraordinarios, formados como mero expediente de nivelación, y en gran parte con créditos, que se incluyeron antes entre los ordinarios.

Pero consecuentes con la doctrina que hace del crédito en los Estados un recurso extraordinario y da ese mismo carácter á los gravámenes que nacen de su empleo, colocamos aquí el examen de los gastos que ocasiona la deuda pública.

No hemos de ocuparnos, sin embargo, de la deuda flotante ó del Tesoro, cuyo sostenimiento es un gasto normal, necesario para la ejecución de todo presupuesto, y que debe liquidarse una vez terminado el ejercicio, reservando el hablar de ella para cuando estudiemos la organización económica y el servicio de Tesorería, y limitándonos ahora á considerar las obligaciones que imponen la deuda consolidada ó perpetua y las que, aun siendo temporales ó amortizables, tienen el mismo origen é idéntica naturaleza.

El crédito es, por otra parte, un medio que sirve al Estado para adquirir, ó mejor para anticipar, recursos, y en este sentido tendremos que examinarle más adelante. Pues bien, dejamos para entonces el ocuparnos del uso que se ha hecho de él entre nosotros y la historia de la deuda española, cuyas vicisitudes sólo mencionaremos aquí en tanto que hayan influído de una manera inmediata en el presupuesto.

Necesario es subir hasta la época de la reconquista para hallar los orígenes de nuestra deuda pública en gastos ocasionados por la guerra contra los sarracenos, y tan antiguo como su nacimiento es el olvido y la desatención de las obligaciones contraídas con los acreedores del Estado, hasta el punto de que en ese período de siglos lo ordinario haya sido el no cumplirlas y lo excepcional verlas regularmente cubiertas.

Los Reyes Católicos, no obstante su buena voluntad y su administración prudentísima, no pudieron satisfacer las deudas de sus antecesores ni las que ellos contrajeron; los monarcas de la casa de Austria se ocuparon más que en pagar sus créditos en hacerlos materia de imposición, y Carlos II hubo de declarar en quiebra la hacienda nacional [1]; los Borbones, aunque más solícitos, no lograron tampoco sino cortos momentos de solvencia en los días de Fernando VI y en los primeros años de los reinados de

---

1 Véase lo dicho en la pág. 83.

Carlos III y Carlos IV, y luego en el siglo XIX, con la guerra de Independencia, los cambios políticos y las luchas civiles, la deuda se ha visto postergada siempre, recayendo principalmente sobre ella la escasez de los recursos. Los *arreglos* hechos en el crédito por las Cortes de Cádiz, por Garay, por Ballesteros, por Toreno y Bravo Murillo, todos ellos han tenido como base la reducción de los intereses devengados por los acreedores y de los que debían percibir en lo futuro.

Desde 1851 hasta 1872 el pago de la deuda, con algunos retrasos y descuentos, adquirió una regularidad antes desconocida; pero en esta última fecha ya se mandó, por la ley de 2 de Diciembre, que durante cinco años se abonase en papel un tercio de los intereses y se suspendieran la mayor parte de las amortizaciones concedidas. En el semestre de 1.° de Julio de 1873 dejaron de pagarse por completo los cupones, y lo mismo sucedió en los vencimientos de Enero y Julio de 1874. Estos tres semestres hubieron de satisfacerse luego por medio de subastas y adjudicaciones de bonos á los tenedores de la duda interior, y una parte en dinero y otra en títulos del 3 por 100 á los portadores de deuda extranjera, estableciendo al mismo tiempo la ley de 26 de Junio de 1874, que así lo dispuso, que desde 1.° de Enero de 1875 los intereses se pagaran previo un acuerdo con los acreedores, que implicaba mayor disminución de sus derechos. Pactóse, en efecto, con algunos de ellos, y se impuso á los demás una reducción de intereses que sancionó la ley de 21 de Julio de 1876, según la cual, la deuda consolidada al 3 por 100 y las amortizables al 6, procedentes de carreteras, obras públicas y subvenciones de ferrocarriles, devengaban desde 1.° de Enero de 1877 la tercera parte del interés señalado; á partir del 1.° de Enero de 1882 obtendrían aquélla un cuartillo y ésta un medio más por 100, y en este último año el Gobierno negociaría con los tenedores de ambas clases de deuda, respecto á la forma en que había de aumentarse el interés, hasta que volvieran á percibir íntegra-

mente el que correspondía á cada una de ellas. Los intereses vencidos desde Julio de 1874 á Diciembre de 1876 se pagaron en deuda amortizable al 2 por 100.

Tal era el estado del asunto, cuando el Sr. Camacho llevó á cabo las conversiones que han sido el punto de partida de la situación actual de nuestra deuda. Esas operaciones, que son para su autor duraderos títulos de gloria, habremos de considerarlas luego en todos sus pormenores; pero ahora sólo nos incumbe señalar los efectos que han producido en los capítulos del presupuesto de gastos.

Las deudas amortizables que había en circulación á fines de 1881, devengaban por intereses y amortizaciones la cantidad de 193 millones de pesetas anuales, y la ley de 9 de Diciembre de aquel año autorizó su conversión en un nuevo papel con el 4 por 100 de interés, amortizable en cuarenta años, emitido al 85 por 100, cuya anualidad importaba 91.631.250 pesetas, resultando á favor del presupuesto una economía de 101 millones. La conversión era potestativa respecto de la deuda del 2 por 100 exterior, de las acciones de carreteras y obras públicas y de la deuda del personal, reconociéndose á los poseedores de estos títulos el derecho de conservarlos y de continuar percibiendo los intereses y amortizaciones que entonces disfrutaban. Hicieron algunos uso de esta facultad, no se presentaron á la conversión y por eso no se emitió toda la suma autorizada del nuevo 4 por 100 y figuran todavía en el presupuesto los restos de aquellas deudas, aunque su extinción está ya próxima.

La deuda perpetua y las obligaciones de ferrocarriles debían obtener en 1882, según hemos indicado, un aumento de sus intereses reducidos á la tercera parte; mas el Sr. Camacho creyó, muy acertadamente, que la ventaja lograda con la conversión de las amortizables ofrecía buena coyuntura y hasta creaba el deber de anticipar el convenio pendiente con estos otros acreedores. Trató primero con los tenedores del 3 por 100 interior y de las obligaciones por ferrocarriles, y la ley de 29 de Mayo de 1882

aprobó el acuerdo, que consistía en canjear esos títulos por otros al 4 por 100 en la proporción necesaria para que el interés al 4 representase el 1,75 y 3,50 céntimos por 100 respectivamente del capital de la deuda interior al 3 por 100 y de las obligaciones del Estado por ferrocarriles Mayores dificultades encontró la inteligencia con los acreedores extranjeros; pero vencidas al cabo, la ley antes citada les invitó á la conversión voluntaria de sus títulos del 3 por 100 en la misma forma que se adoptaba para la deuda interior, y previas algunas concesiones, la propuesta fué aceptada, verificándose la conversión rápidamente.

La deuda amortizable se aumentó con la emisión de 250 millones, hecha en 1891, y la unidad que aquellas operaciones dieron á nuestra deuda se rompió en 1896 con la emisión de las *obligaciones sobre la renta de Aduanas*, al interés del 5 por 100 y amortizables en ocho años [1]; vino luego por la ley de 28 de Junio de 1899 la suspensión de las amortizaciones, compensada con una bonificación en el interés de 13 por 100 para la amortizable y de 23 para las obligaciones de Aduanas, y la incorporación al presupuesto de la Península de los intereses correspondientes á los billetes hipotecarios de Cuba reducidos en un 20 por 100; y por ley fecha 30 de Julio siguiente, el pago en igual forma de los intereses de las obligaciones hipotecarias de Filipinas con la reducción del 15 por 100.

Convertidas en 4 por 100 interior la deuda amortizable y las deudas de Cuba y Filipinas, la ley de 27 de Marzo de 1900 hizo la operación voluntaria, y han quedado en la circulación títulos de esas tres clases.

Por último, el decreto de 19 de Mayo de 1900, autorizado por la ley de 2 de Agosto de 1899, que dispuso la emisión de una nueva deuda amortizable en cincuenta años,

---

[1] Aunque se dió á aquel empréstito el carácter de una operación *del Tesoro*, las obligaciones de Aduanas son propiamente títulos de deuda amortizable *del Estado*, y sus gastos, por más que vayan juntos á los de la deuda flotante, no pueden confundirse con los de ésta.

con interés de 5 por 100, invitó á los tenedores de *Aduanas* para que convirtieran sus títulos en el nuevo signo; pero no todos aceptaron la propuesta y subsisten también algunas de esas *obligaciones*.

Como consecuencia de todo lo expuesto, los gastos actuales de la deuda pública son los del cuadro siguiente:

DEUDA CONSOLIDADA

	Pesetas.	
Intereses al 5 por 100 de la reconocida á los Estados Unidos de América.....	150.000	
Idem del 4 por 100 exterior.....	70.986.748	
Idem del 4 por 100 interior [1]..... ...	223.572.535	
Amortización de residuos...	1.000	
Quebranto de giro para pago de la deuda exterior.....	9.000.000	
		303.710.283

DEUDA AMORTIZABLE

Intereses del 4 por 100.....	»	
Comisión al Banco de España...	849.554	
Intereses de acciones de obras públicas y carreteras.....	158.629	
Amortización de la deuda del personal.	10.000	
Intereses y amortización del 5 por 100.	66.581.883	
Idem de las obligaciones sobre Aduanas.	1.663.920	
Intereses y amortización del anticipo de la Compañía de Tabacos.....	3.907.278	
Intereses de los billetes hipotecarios de Cuba.....	»	
Idem de las obligaciones de Filipinas ..	»	
Comisión al Banco Hispano-Colonial....	808.106	
		73.979.370
Total...		377.689.653

Para comparar el estado que antecede con el que ofrece el presupuesto hay que tener en cuenta, que colocamos en la deuda amortizable las obligaciones sobre Aduanas y los

[1] Comprende las inscripciones intransferibles á favor de corporaciones civiles y figuran, además, en el presupuesto las emitidas á favor del clero, aunque no tienen partida, porque sus intereses son imputables en la dotación de la Iglesia, como ya tenemos dicho, y no se satisfacen.

intereses y amortización del préstamo de la Compañía de Tabacos y excluimos los conceptos que son propiamente de deuda flotante por valor de 39.808.324 pesetas. Debe observarse también que la deuda amortizable al 4 por 100 y las de Cuba y Filipinas no tienen asignación de cantidad, y esto consiste, sin duda, en que, abierta la conversión, en que ha entrado ya una buena parte de esos valores y á la que habrán de ir al cabo todos ellos, se les da por convertidos y se llevan los intereses correspondientes al 4 por 100 consolidado interior. En cambio, se consigna para comisión de los Bancos de España é Hispano-Colonial, encargados respectivamente del pago de las indicadas deudas, la misma partida que en el presupuesto de 1900, cuando, por el hecho de la conversión, esas comisiones se reducirán considerablemente.

El concepto de la deuda, que desde 1853 se coloca en la sección tercera del presupuesto de obligaciones generales del Estado, es decir, inmediatamente después de los gastos de la Casa Real y de los Cuerpos Colegisladores, para indicar la preferencia que se le concede, ha tenido un rápido é incesante aumento. Importaba en aquel año, después del arreglo de Bravo Murillo, 62 millones de pesetas; subía en 1860 á 83 millones, era en 1867-68 de 145 y llegó á elevarse para el presupuesto de 1872-73 á 295 millones de pesetas. Logróse por algún tiempo una reducción importante de ese gasto, que se explica, como antes hemos visto, porque fué el resultado de aquellas conversiones de 1882, cuya base estuvo en la baja de dos terceras partes hecha en los intereses reconocidos á los acreedores del Estado; pero las nuevas emisiones y la carga de las deudas coloniales no sólo han destruído esa ventaja, sino que han elevado este gravamen á la cifra mayor que nunca tuvo.

Y es lo peor que, dentro de las actuales condiciones, como consecuencia de lo ya hecho y establecido por las disposiciones vigentes, los gastos de la deuda han de tener aumentos de importancia, traídos por las emisiones que producirá la liquidación de las antiguas deudas, las de

Cuba sobre todo (el 3 por 100 amortizable y las anualidades), y por la necesidad ya reconocida de pagar al Banco de España los 1.000 millones de pesetas, que aproximadamente importa la deuda flotante contraída por el ministerio de Ultramar durante las pasadas guerras.

Los intereses de la deuda y la amortización del 5 por 100, única que subsiste, se pagan trimestralmente. El Banco de España satisface los cupones del 4 por 100 consolidado interior y exterior y del amortizable, reteniendo al efecto, como Tesorero del Estado, la cantidad que sea necesaria del producto de las contribuciones directas, y atiende también á las obligaciones sobre la renta de Aduanas, reservándose los ingresos correspondientes de esta renta, y al pago del 5 por 100 amortizable, percibiendo de los rendimientos del monopolio de tabacos la suma que sea para ello indispensable. Los *billetes hipotecarios de Cuba* y las *obligaciones de Filipinas* las paga el Banco Hispano-Colonial por cuenta del Estado.

La deuda exterior se halla domiciliada en París, Londres, Berlín, Amsterdam, Bruselas y Lisboa. Sin embargo, por virtud de la ley del 17 de Mayo de 1898, que aplicó á nuestro 4 por 100 el *affidavit* [1], sólo tienen derecho á cobrar los intereses en francos, libras ó marcos los propietarios de títulos sellados y registrados oportunamente en las delegaciones españolas de Hacienda, y que acrediten además, con las formalidades establecidas, su calidad de extranjeros [2].

Resta sólo indicar que los intereses de la deuda, hecha excepción de los correspondientes á la exterior *estampillaaa* y en manos de extranjeros, á las obligaciones de Aduanas y al anticipo de la Compañía de Tabacos, están sometidos al descuento de un 20 por 100 por el impuesto sobre utilidades del que más adelante hablaremos.

---

[1] Véase la pág. 446 del tomo I.

[2] Reales órdenes de 20 y 25 de Junio y decreto de 9 de Agosto de 1898; decretos fecha 13 de Mayo y 10 de Agosto de 1899.

Cargas de justicia.—Aunque su composición es bastante heterogénea, consisten principalmente en indemnizaciones que satisface el Estado á los poseedores de oficios públicos que se enajenaron y de derechos señoriales abolidos, en pensiones reconocidas á miembros de la familia reinante y en censos que gravaban los bienes y rentas de que aquél se ha apoderado.

Sin duda que en principio es legítimo el origen de estos gastos, que representan la triste herencia del pasado; pero bueno fuera que de una vez se hiciese la revisión formal de esos gravámenes, en que se han cometido muchos abusos, desde el punto de vista de su temporalidad, porque no hay motivo para que sean perpetuos y dejen de amortizarse unos títulos que son capitalizables, lo mismo los que se fundan en desembolsos que los que procuran indemnizaciones.

Desde 1845 se han hecho numerosas tentativas para suprimir ese concepto, sin equivalente en los presupuestos extranjeros, solventándole por medio de títulos de la deuda pública, que es el verdadero carácter que tienen tales obligaciones; la ley de 29 de Abril de 1855 anunció ya la conversión de las cargas de justicia en deuda pública; la del presupuesto para 1870-71 autorizaba la capitalización en 3 por 100 interior, y de los cálculos hechos entonces resultaba que al 90 por 100 de las rentas reconocidas habría habido que emitir de 90 á 100 millones de pesetas. Algunos interesados aceptaron la proposición y hasta se mandó expedirles los títulos correspondientes á sus créditos; pero no llegó á verificarse así, y en 31 de Enero de 1873 se mandó que continuara haciendose el pago como antes. Otra vez la ley de 31 de Julio de 1876 dispuso que el Gobierno concertara con los perceptores de cargas de justicia el pago en bonos del Tesoro, si cedían aquéllos en favor del Estado el 25 por 100 del importe líquido de las cantidades que figuraban en los presupuestos. Durante el tiempo que esa disposición se halló en vigor fueron muchas las conversiones que se llevaron á cabo, con ventaja notoria

para los particulares, que por ese medio pudieron disponer de un capital de que antes aparecían como meros usufructuarios, y con no menos beneficio para el Tesoro público, que veía disminuir el importe de lo que estaba obligado á pagar en cada año. Si el Gobierno no se hubiera visto en el caso de suspender la operación, por haber dispuesto para otros fines de los bonos con que contaba, es seguro que se habría extinguido entonces la casi totalidad de dichas cargas.

El Sr. Cos-Gayón quiso hacer obligatoria la conversión en 4 por 100 interior; pero el Congreso modificó su proyecto, y la ley de 12 de Junio de 1885 dispone que se admita la conversión á los perceptores que la soliciten, siempre que las cargas de justicia tengan el carácter de perpetuas y hayan sido declaradas subsistentes, por la cantidad de deuda necesaria para producir un interés igual al 75 por 100 de las rentas que se consignan en el presupuesto. Ordena también la ley, en su art. 2.°, que desde 1.° de Julio de 1885 se suspenda el pago de todas las rentas procedentes de cargas de justicia que no hayan sido declaradas subsistentes con las formalidades establecidas, y este precepto tiene por motivo el que todavía se halla sin concluir la revisión general de esos derechos, acordada en 1853, y resulta que los que se declaran caducados han venido percibiendo treinta anualidades indebidamente.

En tanto que esas disposiciones surten mayores efectos que los conseguidos hasta ahora, y tememos que sus resultados no han de ser considerables, las obligaciones por cargas de justicia, aumentadas con algunas que pesaban sobre los presupuestos de Ultramar, son las que á continuación se expresan:

		Pesetas.
Artículo 1.°	Oficios y derechos enajenados..... ...	376.005
— 2.°	Recompensas por salinas..	15.823
— 3.°	Asignaciones censuales sobre terrenos y derechos del Estado.....	191.618
	Suma y sigue	583.446

		Pesetas.
	Suma anterior	583.446
Artículo 4.°	Recompensas por derechos, rentas y servicios	402.000
— 5.°	Censos y pensiones afectas á fincas del Estado	23.607
— 6.°	Condonaciones	450.000
Capítulo 2.°	Recompensas por derechos, rentas y servicios reconocidos en las colonias	37.000
	TOTAL	1.496.053

La caducidad de algunas cargas y las conversiones de otras, que antes hemos referido, han hecho disminuir este gasto, que pasaba de cuatro millones en 1850 y ha sido mayor de tres hasta 1876. También las cargas de justicia están sujetas al impuesto de 20 por 100.

Sumando ahora la partida de la deuda con la de las cargas de justicia, llegamos á un total de 379.185.706 pesetas, que representan, como ya sabemos, muy cerca del 38 por 100 de nuestros gastos públicos. No es necesario insistir en la enormidad de éste guarismo, que desnivela el presupuesto y hace imposible para el Estado una vida económica ordenada. Las demás naciones se encuentran en una situación semejante: Inglaterra y Bélgica invierten aproximadamente en la deuda el 16 y el 23 por 100 de sus ingresos respectivamente, Italia llega al 34 y Francia pasa del 35; pero esto no quiere decir más sino que es general, y mayor en España que en ninguna otra parte, la necesidad de reducir las deudas públicas. En la disminución de este gravamen, que es el más importante de todos, es donde se ha de buscar el alivio de los presupuestos. De aquí nuestro empeño en que esta atención se mire como extraordinaria y se la satisfaga preferentemente para que pueda llegarse á la regularidad de la hacienda pública. Y si se invoca la situación de otras naciones, peor en este respecto que la nuestra, deben recordarse al mismo tiempo los esfuerzos que se hacen por todas partes, en Inglaterra sobre todo, para aminorar los débitos del Estado.

En España las únicas disposiciones encaminadas á ese interesante objeto son: el art. 5.° de la ley de 29 de Mayo, que realizó la conversión de las antiguas deudas consolidadas, según el que debía invertirse en amortizar deuda del 4 por 100 perpetua la quinta parte al menos de los sobrantes que dieran los presupuestos desde el de 1883 á 84, y el art. 7.° de la ley del 5 de Agosto de 1893, que mandó dedicar á la compra mensual de esa misma deuda la mitad á lo menos del exceso que sobre lo calculado rindieran las contribuciones de inmuebles y consumos; pero ni hubo tales sobrantes, ni se puede contar con ellos ahora ni en mucho tiempo, y es á toda costa indispensable hallar una manera de disminuir el gravamen de la deuda.

La opinión general, que en estas materias se extravía fácilmente, venía solicitando que á título de impuesto se estableciera un descuento sobre los intereses de los fondos públicos, y ya hemos visto que al cabo prevaleció solución tan desdichada.

En la *Parte general* [1] hemos rechazado la imposición de la deuda á nombre de los principios jurídicos, económicos y financieros. Nos referimos á todo lo dicho entonces, y añadiremos ahora que en ningún otro país podía ser esa medida tan impolítica, tan injustificada y tan violenta como resulta entre nosotros, porque, además de ir contra todas las conveniencias, falta á solemnes compromisos que obligaban al decoro de la patria.

El Estado español vive del crédito, porque gasta más de lo que importan sus recursos, ha sufrido además grandes desastres, y por una y otra causa ha contratado recientemente varios empréstitos y tendrá muy pronto que hacer otros, y aunque llegue algún día en que pueda cerrar la lista de esas emisiones, quedará obligado á pensar desde el siguiente en la reducción de la deuda por medio de conversiones. De manera que, siendo el crédito un recurso del presente y el medio único de redención con que cuenta el

---

[1] Tomo I, cap. XVIII de la sección 3.ª

porvenir de nuestra hacienda, es insigne torpeza lastimarle, y el Estado pagará con grandes usuras el provecho que saque de gravar los intereses de la deuda.

En España no podia invocarse la equidad para establecer descuento alguno sobre los intereses de la deuda, que son consecuencia de uno y otro arreglo, es decir, de una y otra bancarrota: el 4 por 100 consolidado actual representa el antiguo 3 por 100 reducido al 1,75, como el 3 fué resultado de conversiones y reducciones anteriores, que repetidamente mermaron capitales é intereses. ¿Con qué razón alegan los contribuyentes la igualdad del sacrificio en las épocas normales y no en los momentos críticos? ¿Por qué no han comenzado ellos por abandonar el total de sus rentas unas veces, las dos terceras partes ó la mitad en muchos otros casos, como han tenido que hacer los acreedores del Estado? ¿Por qué los propietarios é industriales no han sacrificado á la hacienda pública una porción de sus capitales, equivalente á la que han perdido los tenedores de la deuda?

Según cálculos que deben ser muy aproximados, los rentistas percibieron durante el siglo XVIII poco más de un 10 por 100 de los intereses ó anualidades á que tenían derecho [1], y si fuera posible hacer la cuenta de las vicisitudes por que han pasado las diversas formas del capital, se vería que ninguna ha sufrido más quebrantos que la representada por títulos de la deuda. Si se pudieran seguir las trasformaciones de una suma invertida á principios del siglo XIX en deuda pública, y de otra igual representada por bienes inmuebles ó capitales industriales, se vería que mientras esta última ha rendido ordinariamente un interés y ha aumentado su valor, la primera ha estado largos períodos sin dar interés alguno, ha cobrado generalmente no más que una parte de él, y sólo por excepción ha percibido íntegros sus réditos, y en cuanto al capital, ha quedado reducido á menos de la mitad. Es decir, que en los mo-

[1] Calzado, *Apuntes financieros.*

mentos de apuro se acude á los acreedores del Estado, se les inmola sin piedad, se les merman sus derechos sin consideracion alguna, y luego en las épocas bonancibles se les echa en cara el percibo de unas rentas que fueron violentamente aminoradas.

Aparte de esto, el derecho constituído era claro y terminante; había un compromiso contraído con los tenedores de fondos públicos y ha debido mantenerse.

La ley de 21 de Julio de 1876, que redujo á la tercera parte los intereses de la deuda, decía en su art. 4.°: «El Gobierno no impondrá ningún gravamen ni tributo á los intereses que en la presente ley se consignan, ni á los títulos que se amorticen en virtud de sus disposiciones». Vinieron luego las conversiones de 1881 y 82, que tomando como punto de partida los mandatos de esa ley y en cumplimiento suyo, resolvieron definitivamente acerca del derecho de los acreedores; hicieron éstos nuevas concesiones, y cuando pidieron que se declarasen libres de todo impuesto los intereses que se iban á reconocer, se les dijo que tal declaración no era necesaria, porque el art. 4.° de la ley de 1876 quedaba en pleno vigor. Con esta garantía es como fueron aceptadas las conversiones.

Es ocioso, por tanto, discutir sobre si el art. 4.° de la ley de 1876 se dictó únicamente para los intereses en ella establecidos, ó si ha de entenderse aplicable á los actuales, que son una transformación de aquéllos. Lo cierto es que el hábil y afortunado negociador de aquellas conversiones, el Sr. Camacho, que llevaba la representación y tenía la palabra del Estado, dijo á los acreedores, y lo repitió solemnemente en el Parlamento y lo ha consignado en un libro [1], que los títulos del 4 por 100 se emitían con la exención de todo impuesto que recayera sobre sus intereses.

El pacto no hacía falta, porque, como ya hemos repetido, se trata de intereses que proceden de un convenio de *quita*, con el cual se redujo en más de una tercera parte el

---

[1] *Memoria sobre la hacienda pública de España en 1881 á 1883.*

rédito y á menos de la mitad el capital de la deuda; pero es que además existía el pacto.

En la historia de la deuda española veremos que ésta sufrió modernamente algún descuento y ligeras imposiciones de timbre, sobre las amortizaciones, etc.; pero en la actualidad, ya lo hemos dicho, desde la ley del 27 de Marzo de 1900, los intereses de fondos públicos están sujetos á una rebaja de 20 por 100.

Fué esa medida una de las que se adoptaron para normalizar la situación de nuestra hacienda después de los desastres coloniales; mas ni aun así, ni como medio de *liquidación*, nos parece legítimo el impuesto. Si el Estado no podía cumplir todas sus obligaciones, lo procedente y lo digno era lo que hace el particular en casos tales, ofrecer á los acreedores todos los recursos disponibles, distribuirlos honradamente entre ellos, y entonces la deuda se hubiera reducido en el 20, en el 30 por 100 ó en la proporción que señalara el límite de los ingresos racionalmente posibles, sin que nadie pudiera quejarse de atropello. Que el Estado, en los momentos de apuro, se acuerde de que es soberano y rebaje á título de impuesto lo que deja de pagar por insolvente, es incurrir en una doble falta de hipocresía y de violencia. Además la *quita*, la reducción de los créditos, exigida por la fatalidad y la penuria de la hacienda, hubiera dado al conflicto una solución, que no consigue el impuesto, cuyo *alivio* se promete ya al establecerle, creando así para el porvenir una dificultad y una amenaza.

No se ha dado, sin embargo, al impuesto ese carácter, que tiene en realidad, de un sacrificio inevitable y se alegaron para fundarle principios de igualdad y la conveniencia de gravar la riqueza mobiliaria, que le dan apariencias de justicia.

En cuanto al tipo de la imposición y á sus efectos, bien notoriamente contradicen las razones alegadas, porque si se trataba de someter á contribución una riqueza que es de condición privilegiada, ha debido gravársela con un tipo

no más bajo, sino más alto que el exigido á propiedades, como la territorial, por ejemplo, que son tenidas por menos estimables. Después de establecido el impuesto, ha sido necesario hacer una emisión de deuda amortizable y se ha visto la necesidad de señalarle un interés de 5 por 100 para eximirla del descuento ó compensarle, á fin de que el rendimiento efectivo sea del 4, y todavía se cuida de advertir que esa deuda no podrá ser gravada en lo sucesivo con nuevas contribuciones. ¿Dónde están el convencimiento y la lógica de los que siguen tal conducta? Por otra parte, ¿cómo podrá salirse de la situación creada? El impuesto fué un *despojo* del 20 por 100 de sus capitales, que sufrieron los tenedores de títulos de la deuda, y la supresión ó rebaja del gravamen será un *regalo* hecho á los que entonces posean esa misma deuda pública.

Por de pronto, el impuesto que censuramos ha hecho imposible un medio fácil para reducir la deuda, que hubiera consistido en invitar á los acreedores á que aceptasen un pequeño descuento, el de 5 por 100 por ejemplo, obligándose el Estado á aportar una cantidad igual al producto que diera èsa rebaja, para constituir con ambas sumas un fondo invertido trimestralmente en la amortización por subasta ó por sorteo. Por eso no explanamos aquí esta idea, ahora irrealizable, como hacíamos en la edición anterior; aunque nos reservamos insistir sobre ella en el capítulo de *política financiera*, por si algún día reconquistamos la posibilidad de aplicarla.

SECCIÓN TERCERA

LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO ESPAÑOL

I

Consideraciones generales.

En la historia hemos aprendido que el Estado español vivió casi constantemente en gran penuria, y en el examen que acabamos de hacer de nuestros gastos públicos, hemos encontrado que también en la actualidad pecan algo de excesivos y mucho de mal empleados los consumos del Gobierno. De igual manera, pues, que en lo pasado se acude á todo género de arbitrios y recursos para surtir al Erario, hallaremos que, al presente, los ingresos admitidos obedecen al propósito de llevar á las arcas del Tesoro una cantidad determinada, más que á las exigencias de la razón y de los principios de la justicia; porque, según venimos repitiendo, la cuestión de los recursos es secundaria; queda resuelta ya en lo capital al hacerse la fijación de los gastos, y tan luego como éstos traspasan los límites convenientes al consumo público, no es dado esperar ni conseguir que los ingresos tengan condiciones aceptables.

En otro sentido se marca la influencia de los gastos públicos sobre los medios económicos, que sirven para atenderlos. Cuando el Estado extiende sus atribuciones según

ocurre en España, y la administración se encarga del fin religioso, de la enseñanza, de las vías y medios de comunicación y de *proteger* la industria, como sus servicios no pueden menos de ser retribuídos de algún modo, los orígenes de ingresos se multiplican, y como, por otra parte, semejante política restringe las adquisiciones del Erario, hállanse algunos recursos, los productos de las aduanas y la contribución industrial, por ejemplo, cohibidos en sus progresos y natural desarrollo, y es necesario buscar en nuevas fuentes, ó exigiendo mayor caudal á las ya abiertas, la compensación para esas deficiencias. A esto se agrega que el contribuyente, hallando injustificadas las exacciones y mal organizados los servicios del Estado, considera legítima la resistencia lucha con la Hacienda, oculta la riqueza, apela al fraude y nace de aquí un nuevo motivo para la arbitrariedad administrativa, para el establecimiento de otras contribuciones y para la elevación de los tipos señalados á todas ellas.

Nuestro sistema rentístico, además, tiene por base la reforma de la tributación hecha en 1845, que si mejoró notablemente lo que entonces existía, no estaba libre de errores y era un primer paso al que debían seguir otros muchos, que corrigieran y acabaran la obra. Estos pasos no se dieron y aquellos se defectos se han aumentado con la creación de nuevos impuestos que ha hecho perder al llamado *sistema tributario* la sencillez, que era su mayor ventaja, y con el descuido ó la modificación desacertada de los que por él se establecieron. Las contribuciones directas reclaman una estadística con que no se contaba en 1845; pero al cabo de más de cincuenta años, sólo hemos logrado adquirir unos datos acerca de la materia imponible cuya falsedad es notoria, y esto es mucho peor que no tenerlos; de manera que no hay exageración en afirmar que hoy es más imperfecta que en la fecha citada la administración de esos impuestos; la reforma de los indirectos ha fracasado por completo, en cuanto á la sustitución de los consumos varias veces intentada, y en materia de aduanas, que han

llegado á hacerse prohibitivas, y si se han suprimido los estancos de la sal y de la pólvora, hanse creado, en cambio, los de cerillas y explosivos, y se han agravado y extendido muchas imposiciones, como el timbre y los derechos reales.

Estos desfavorables antecedentes relativos al presupuesto español de ingresos empiezan á confirmarse tan pronto como se dirige sobre él una ojeada, porque sus vicios se revelan ya hasta en el modo de presentarle: no ocupa más que cuatro páginas, y allí, perdida entre el fárrago inmenso de los gastos [1], se nos ofrece una enumeración de los ingresos, que no tiene los desarrollos y pormenores necesarios. Lo que menos importa saber, tratándose de los recursos del Estado, es la oficina que los recauda, y éste fué, sin embargo, el criterio adoptado para clasificarlos, hasta que el presupuesto de 1888 89 los presentó ya de manera algo más ordenada y razonable, divididos en cinco *capítulos*. Á contar desde los presupuestos para 1892-93, los ingresos se acomodan á una división en secciones, capítulos y artículos igual á la adoptada para los gastos. Es de advertir, no obstante, que los capítulos coinciden con las secciones, y esta distinción, así aplicada, es completamente inútil.

Hé aquí los epígrafes y el contenido de cada una de las seis secciones de que ahora consta el presupuesto, por haberse agregado otra para los ingresos de Fernando Póo.

Sección 1.ª—*Donativos y contribuciones directas.*—Comprende en sus catorce artículos: los donativos de la familia real, del clero y de las monjas, la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, la industrial, los impuestos sobre las utilidades, de derechos reales, de minas, sobre grandezas y títulos, de cédulas personales, de pagos, de carruajes, sobre los naipes, el de casinos y la contribución de las Provincias Vascongadas y Navarra.

Sección 2.ª—*Contribuciones indirectas.*—Consta de los diez artículos siguientes: aduanas, impuestos sobre el azú-

---

[1] El actual presupuesto forma un tomo de 994 páginas.

car, los alcoholes y la achicoria, arbitrios de Canarias, derechos de consulados, impuesto de consumos y sobre la sal, sobre viajeros y mercancías, timbre é impuesto sobre el gas, la electricidad y el carburo de calcio.

Sección 3.ª—*Monopolios y servicios explotados por la Administración.*—Contiene otros diez artículos: tabacos, cerillas, loterías, moneda, Giro mutuo, *Gaceta*, Correos, Telégrafos y teléfonos, establecimientos penales y monopolio de explosivos.

Sección 4.ª—*Propiedades y derechos del Estado.*—Bajo el concepto de *Rentas*, abraza éstos siete artículos: las salinas de Torrevieja, las minas, producto de las fincas y rentas del Estado, rentas de los bienes del clero, de cruzada, de secuestros y diferentes derechos del Estado en que se mezclan el 20 por 100 de propios con los aprovechamientos forestales, las consignaciones de las diputaciones para archivos, bibliotecas y enseñanza, la de las empresas de ferrocarriles para inspección, los depósitos de aduanas, intereses de demora, renta de los bienes de Institutos, administración de partícipes, pesas y medidas, indemnización de gastos por cobranza de los recargos municipales, honorarios de los abogados del Estado y el reintegro de la Compañía de Tabacos por el coste de la intervención. Las *Ventas* comprenden otros seis artículos: el de ventas anteriores á 1885, que no tiene partida; el de plazos y descuentos por ventas y redenciones, el de conceptos extraordinarios del mismo origen, el producto de las enajenaciones y permutas de edificios públicos, la venta de edificios y material inútil del ramo de Guerra y la del de Marina, conceptos estos tres últimos que no tienen consignada cantidad alguna.

Sección 5.ª—*Recursos del Tesoro.*—Nueve artículos que son: redenciones del servicio militar, del servicio de marina, reintegros de ejercicios cerrados, Caja de depósitos, publicaciones oficiales, recursos eventuales, intereses de demora sobre fondos distraídos, alcances y atrasos hasta fin de 1849.

SECCIÓN 6.ª—*Colonia de Fernando Póo.*—Se compone de tres artículos: el uno, impuesto sobre los contratos de trabájo; el segundo, productos de ventas y censos sobre tierras y solares, con más derechos de importación y exportación, y el último, efectos timbrados y cédulas, productos del Hospital de Santa Isabel y rendimientos de las factorías de Elobey.

El resumen de los ingresos ofrece este resultado:

SECCIONES	Pesetas.
Donativos y contribuciones directas	376.020.790
Idem indirectas	325 640 000
Monopolios y servicios explotados	156 650 024
Propiedades y derechos del Estado. Rentas	19 578 254
Propiedades y derechos del Estado. Ventas	2.020 000
Resursos del Tesoro	6.005 000
Colonia de Fernando Póo	84 147
Total	885 998.215

La clasificación que hemos extractado deja mucho que desear todavía y se resiente de su origen. Así vemos, entre otras anomalías, que se suman á las contribuciones directas todas las que pagan las provincias aforadas, se consideran también directos los impuestos de pagos al Estado y de derechos reales, que no lo son seguramente, y se prescinde en cambio del 20 por 100 de propios y el 10 por 100 de montes, que tienen, sin duda alguna, ese carácter; se llama contribución indirecta á los derechos de consulados, que son remuneradores; se dicen *èxplotados* servicios que cuestan mucho más de lo que producen, como los telégrafos y establecimientos penales, llevando á diferente lugar otros, como el de la Caja de depósitos y las publicaciones oficiales, y se confunden, por último, conceptos muy heterogéneos en el grupo de propiedades y derechos del Estado.

Lo más grave es, sin embargo, esa falta de pormenores que lamentábamos antes; á excepción de la renta de aduanas, en que la enumeración es minuciosa, para los demás

ramos no se distinguen los diferentes orígenes de ingresos que comprenden: todo lo que se ha hecho es separar en la contribución territorial los rendimientos de la propiedad rústica y pecuaria de los que corresponden á la urbana y los sellos de comunicaciones de los otros efectos timbrados, cuando tan interesantes detalles pudieran ofrecerse acerca de esas dos ramas, y luego se engloban en una sola partida los productos de la contribución industrial y de comercio, y lo mismo sucede con el impuesto de utilidades y los de derechos reales, consumos, viajeros y mercancías, cuyos conceptos son tan diversos. ¿Puede acaso formarse el presupuesto sin hacer para cada ingreso un cálculo acerca de las varias ramas ó aplicaciones que comprende? Y si se tienen esos datos, ¿por qué no se publican?

Ello es que para estudiar dentro de tales límites las adquisiciones del Estado, para darnos cuenta de su distinta naturaleza y establecer relaciones entre ellas, necesitamos rehacer el presupuesto. Ejecutado este trabajo, conforme al sistema establecido en la *Parte general*, obtenemos el cuadro siguiente:

CONCEPTOS		Pesetas.
Donativo de la familia real..		1.000.000
Propiedades del Estado..		11.941.004
Retribución de servicios..		33.869.375
Monopolios fiscales.....		154.250.024
Impuestos generales...	Directos.. 246.427.675	672.262.675
	Indirectos. 415.835.000	
» de las Vascongadas y Navarra..		6 705.990
Redenciones del servicio militar.		1.450.000
Recursos eventuales, alcances, reintegros, etc		4.435.000
Colonia de Fernando Póo.		84.147

Es de advertir, para la inteligencia de ese cuadro: que en el concepto de *propiedades* incluímos los rendimientos de la desamortización; que el importe de la *retribución de servicios* no puede determinarse con exactitud, porque en la mayor parte de ellos se verifica por medio del papel sellado, de suerte que computamos los ingresos de Correos y Telégrafos; pero hemos de englobar en los rendimientos

del timbre los productos de la justicia, de la enseñanza, de la policía, etc.; que agregamos á esa partida de los servicios la *renta de Cruzada*, por considerar que este ingreso tiene el carácter de una compensación de los gastos religiosos; que sumamos á los impuestos directos el *donativo del clero y monjas*, ya que es el fondo enteramente igual al descuento sobre los sueldos, y finalmente, que de la contribución sobre *utilidades de la riqueza mobiliaria* llevamos al grupo de impuestos directos los 24 millones con que antes aparecía el de sueldos y asignaciones y el resto va sumado con las contribuciones indirectas.

Hechas estas salvedades, que deben tenerse presentes para estimar nuestros juicios, notaremos de pasada, porque no es ahora ocasión de hablar de esto, que los 886 millones de pesetas á que en números redondos ascienden los ingresos, comparados con los 905 millones en que consisten los gastos, dan una diferencia, por mayor suma de éstos, de cerca de 20 millones, que son el *deficit inicial* ó reconocido en el presupuesto.

Y volviendo á nuestras consideraciones acerca de la índole de los ingresos, vêmos, en primer lugar, que son muy numerosos: las propiedades son escasas, pero muchos los servicios retribuídos, la justicia, los consulados, la enseñanza, la acuñación de la moneda, las comunicaciones, el giro, etc.; los monopolios son cuatro, el del tabaco, la lotería, el de cerillas y el de explosivos; los impuestos directos llegan á once, el descuento de sus haberes al clero y monjas, el de inmuebles, el subsidio industrial, el de minas, el de grandezas, las cédulas personales, el de carruajes de lujo, el de los naipes, el de casinos, el 20 por 100 de propios y el 10 sobre aprovechamientos forestales, sin contar el de utilidades por su carácter mixto; los indirectos, además de este último, en cuanto grava la riqueza mobiliaria, son también en número de once, el de derechos reales, el de pagos, las aduanas, los del azúcar, alcoholes y achicoria, los consumos, el de viajeros y mercancías, el de timbre, el establecido sobre el alumbrado y el 10 por

100 sobre el arbitrio de pesas y medidas, y luego hay además esos otros conceptos que podemos comprender bajo la denominación de varios, y cuyos rendimientos son cuantiosos.

En segundo lugar, debe notarse que el Estado español es propietario, industrial y comerciante; se vale de la coacción para multiplicar las retribuciones y los impuestos, y agota, por consiguiente, la variedad de los recursos posibles.

En cuanto á la proporción con que se emplean los modos de adquirir, observamos que las propiedades dan el 1,35 por 100, las retribuciones un 4 aproximadamente, los monopolios el 17, los impuestos el 76 y los recursos especiales cerca de un 2 por 100.

Los monopolios y los impuestos: hé aquí los dos grandes orígenes de renta, que unidos cubren el 93 por 100 de las adquisiciones del Tesoro; y como los monopolios fiscales son en realidad contribuciones, resulta que la coacción es la fuente más copiosa, aquella de donde brotan casi en totalidad los recursos del Estado; que los modos de adquirir peculiares y privativos de éste tienen un gran predominio, y los modos comunes sólo se emplean en muy reducida escala, apareciendo así cumplido el principio científico que da un carácter coercitivo á la vida económica del Estado, pone á cargo de la Sociedad la obligación de mantenerle directamente y exige la disminución continua de los dominios fiscales y el abandono en definitiva por parte de los Gobiernos de toda empresa industrial y operación productiva.

Sin embargo, esa satisfacción se desvanece casi por completo, si á la vez consideramos que la cantidad obtenida del impuesto se descompone de tal suerte que los directos sólo dan poco más de la mitad del producto que rinden las imposiciones de forma indirecta, y sumando á estas últimas los monopolios cuya naturaleza es idéntica, tendremos un total de 570 millones recaudados indirectamente al lado de 246 que proceden de las contribuciones directas, ó sea

un 28 por 100 del presupuesto como rendimiento de éstas, contra un 65 que es debido á los impuestos indirectos. Por donde venimos á parar en que se hace muy mal uso de la coacción y en que nuestro sistema de ingresos descansa sobre las exacciones indirectas, cuyos inconvenientes, desde el punto de vista de la justicia, de la moralidad y de su influjo en la riqueza, quedaron demostrados al exponer la teoría del impuesto. Exigir al país un sacrificio considerable para las atenciones públicas, y hacerle efectivo por medio de los tributos indirectos son dos males, de los que mayor aún que el de la cantidad es el del modo.

Basta, por otra parte, fijarse en la suma que, no obstante sus elevados tipos, proporcionan los impuestos directos, establecidos sobre todas las manifestaciones de la riqueza productiva, para conocer que su administración es viciosísima. Falta, según ya hemos indicado, la estadística que es indispensable para la tributación de esta clase, y en semejantes condiciones las ventajas de los impuestos directos desaparecen y se truecan en desigualdades, injusticias y pérdidas para el Erario, tan grandes como las que causan las imposiciones indirectas.

Á pesar de todo, nuestro presupuesto puede resistir la comparación con los extranjeros, en los cuales existen, más bien aumentados que disminuídos, los defectos que en aquél acabamos de notar. Inglaterra recauda el 15 por 100 de sus ingresos con los servicios retribuídos, un 18 de los impuestos directos y un 63 de los indirectos; en Francia se obtiene el 2 por 100 de los dominios, el 8 de los servicios, el 15 de las contribuciones directas y el 71 de las de forma indirecta; Bélgica percibe un 47 por 100 de los dominios fiscales (ferrocarriles principalmente), el 6 de los servicios, el 13 de los tributos directos y el 35 de los indirectos, y en Italia importan los dominios 6, los servicios otros 6, los impuestos directos 29 y los indirectos el 54 por 100.

El exceso de los impuestos indirectos es mucho mayor que entre nosotros en Inglaterra, y sobre todo en Francia, y las bases que sirven para la exacción de las contribucio-

nes directas, aunque no adolecen de tanta imperfección como las que aquí empleamos, dejan mucho que desear en todas partes.

A corregir esos dos vicios deben dirigirse las reformas que hay que hacer en nuestro sistema rentístico. Si las contribuciones directas se recaudasen tal como se hallan establecidas, ellas bastarían para cubrir casi íntegramente el presupuesto de ingresos; las ocultaciones y los fraudes que en ellas se cometen, además de limitar sus rendimientos á exiguas proporciones, dan lugar á grandes injusticias y á que la carga sea insoportable para el contribuyente de buena fe. Es necesario, pues, mejorar las bases de esos impuestos, rehacer las estadísticas en que se fundan y dedicar el aumento que se obtenga en sus productos, parte á rebajar los tipos insostenibles que ahora tienen, parte también á disminuir el gravamen abrumador de las exacciones indirectas, de los consumos, el timbre y los derechos reales, que son los más sentidos y ruinosos.

El desarrollo de estos principios tendrá lugar en el estudio que vamos á emprender de cada uno de los orígenes de ingresos, siguiendo el mismo método que antes nos ha servido para clasificarlos.

Sin embargo, el Estado dispone de algunos recursos económicos que no figuran en el presupuesto de ingresos, tales como el servicio militar obligatorio y otras prestaciones personales ó en especie, de los que hablaremos al tratar de los impuestos. Quedan, además, los ingresos extraordinarios que podemos reducir á la *desamortización* y el *crédito*.

II

Propiedades del Estado.—Los montes.

Tan numerosos como poco eficaces son los modos de adquirir que en nuestro derecho civil y administrativo se reconocen al Estado.

La ley de 9 de Mayo de 1835, promulgada el 16 del mismo mes, que reunió y enmendó las disposiciones anteriores acerca de esta materia, ha sido modificada especialmente por el Código civil. Poco afortunado anduvo éste cuando en el art. 339 se propuso distinguir entre las cosas *pertenecientes al Estado*, los que son *bienes de dominio público* y los que tienen el carácter de *propiedad privada*. Los bienes pueden ser de *uso*, pero no de *dominio público*, y en las cosas *comunes*, *nacionales* ó colectivas por cualquier título, el Estado no tiene la propiedad, sino la administración á nombre y en beneficio de todos. Como tampoco son de dominio público los bienes que *privativamente pertenecen al Estado* y se destinan al servicio general, á semejanza de las fortalezas, las murallas, etc.

Los bienes públicos, en el sentido de propios del Estado, son únicamente aquellos que le corresponden de una manera exclusiva y se emplean en la satisfacción de sus necesidades económicas. Su clasificación ha de hacerse atendiendo al destino que reciben, y así pudiéramos llamar *dominio administrativo* al conjunto y á cada uno de los bie-

nes, que se aplican inmediatamente á la instalación y cumplimiento de los servicios públicos, como los terrenos, edificios y material que cada ramo del gobierno necesita, y *dominio fiscal* á los bienes de que la administración se sirve, de una manera mediata, para adquirir recursos ó como orígenes de ingresos en el Tesoro, y á esta clase pertenecen las minas que el Estado explota y las fábricas en que establece sus monopolios industriales.

Ello es que el Código declara propios del Estado los bienes destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos con recursos del Tesoro, las riberas, playas, radas y otros análogos, así como los que sin ser de uso común están destinados á algún servicio público, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

Son también del Estado las *aguas públicas*, es decir, el mar litoral, con su zona de costas, y en las aguas terrestres las que nacen ó discurren por terrenos de uso público. La hacienda tiene derecho sobre todo lo que el mar arroje á la playa y no sea de dueño conocido. Las islas que se formen en los mares adyacentes y en los ríos navegables y flotantes pertenecen al Estado. (Artículos 407 á 425 y 371 del Código civil; ley de aguas, 13 de Junio de 1879 y ley de puertos de 7 de Mayo de 1880.)

La ley antes citada de 1835, en la parte que no ha reformado el Código civil, atribuye al Estado la propiedad de las cosas vacantes por no poseerlas individuo ni corporación alguna, así como las detentadas ó poseídas injustamente.

Y luego, aunque el Código reconoce el derecho de ocupación sobre las cosas que carecen de dueño, *como la caza y pesca, el tesoro oculto y las cosas muebles abandonadas*, lo cierto es que la caza y la pesca no pueden ejercitarse sin licencia; el tesoro oculto pertenece al dueño del terreno, y si se descubre *por casualidad* en propiedad ajena ó del Estado, se aplicará la mitad al descubridor (Código, artículo 351); el hallazgo de cosas muebles da al que las encuen-

tra derecho á su propiedad, ó á un premio en relación con su valor cuando parece el primitivo dueño, en la forma que determinan los arculos 615 y 616 del Código, y los bienes de los que mueren intestados sin dejar parientes, dentro del sexto grado en línea colateral, los heredará el Estado, destinándose á los establecimientos de beneficencia é instrucción gratuita por el orden siguiente: 1.° Los establecimientos de beneficencia municipal y las escuelas gratuitas del domicilio del difunto. 2.° Los de una y otra clase de la provincia del difunto. 3.° Los de beneficencia é instrucción de carácter general. (Art. 956 del Código.)

Es además dueño el Estado de ciertos montes y de algunas minas que se ha reservado.

Las leyes desamortizadoras han puesto bajo el dominio de la hacienda pública una gran masa de bienes, que pertenecía á corporaciones extinguidas y á las llamadas *manos muertas.*

Como consecuencia de sus funciones jurídicas y del derecho de castigar, el Estado hace suyos los bienes que se decomisan, ya por pena de un delito, ya en virtud de los reglamentos administrativos, así como usufructúa los bienes que son objeto de *secuestro* por medida gubernativa y adjudica á la hacienda pública las cosas propias de sus deudores insolventes.

Por medio de la expropiación forzosa el Estado adquiere la propiedad de bienes determinados, que se consideran precisos para los fines sociales.

Son también del Estado los bienes que constituyen el patrimonio anejo á la corona.

Y finalmente, haciendo uso de los modos comunes, el Estado adquiere, conserva y maneja los bienes de todo género que la administración necesita para el desempeño de los servicios públicos.

Veamos ahora cómo trascienden al presupuesto de ingresos esas diversas adquisiciones y clases de la propiedad del Estado.

Las vías de comunicación son onerosas, las carreteras

no dan ningún ingreso desde la abolición de los portazgos, en los ferrocarriles el derecho del Estado su subordina á los términos de largas concesiones, y únicamente los canales y la navegación fluvial aparecen con un ingreso total de 1.200.000 pesetas, que no son una *renta* y tienen más bien el carácter de retribución de esos servicios administrativos, ó minoración de los gastos que ocasionan.

La concesión de las minas se hace gratuitamente, porque el *canon de superficie* es un impuesto territorial, y otro tanto sucede con la de *aguas públicas*, cuando no dan motivo á subvención; el Estado sólo adquiere la propiedad de las obras y del material de explotación luego que expira el término por que se han hecho las concesiones de los canales de navegación. La caza y la pesca fluvial dan lugar á un ingreso pequeñísimo, que se obtiene por medio del timbre en las licencias. La pesca marítima está reservada para los incluídos en las *matrículas*.

Y no son menos ilusorios todos esos derechos de ocupación que se asignan al Estado sobre las cosas que el mar arroja, las vacantes y detentadas y sobre el hallazgo de tesoros, porque no se halla en el presupuesto ninguna señal de tales adquisiciones. La administración no ejercita, sin duda, sus facultades, y se ocupan libremente los bienes muebles ó semovientes, que no tienen dueño reconocido. En cuanto á las tierras que por su condición de mostrencos ó por cualquier otro título pertenecen al dominio del Estado y se hallan abandonadas é incultas, claro es que no dan más producto que el de su enajenación, poco frecuente. Estos terrenos *baldíos* eran antes muy extensos por efecto de la despoblación y el decaimiento de la agricultura, y nuestras antiguas leyes prohibían su enajenación para favorecer á la ganadería. El insigne Jovellanos se esforzó en promover la venta de los baldíos, cuya existencia consideraba como uno de los mayores obstáculos que detenían el desarrollo del cultivo, y las Cortes de Cádiz, por decreto de 4 de Enero de 1813, aplicaron la mitad de tales bienes como hipoteca y para el pago de la deu-

da nacional y una parte del resto á la adjudicación por vía de *premio patriótico* á los militares inutilizados en el servicio ó retirados de él con buena nota, reservando las tierras necesarias para ejidos de los pueblos; en 1818 y 1822 se legisló de nuevo en ese mismo sentido, y en 1843 se reservó al Gobierno la facultad que antes se reconociera á la dirección de caminos, de ceder los baldíos mediante el pago de un canon perpetuo. La ley de 1.° de Agosto de 1851, que llevó á cabo el arreglo de la deuda, destinó al pago de la amortizable los mostrencos, realengos y baldíos; pero el incumplimiento de esta cláusula dió lugar á cuestiones que habremos de examinar más adelante. Por último, la ley desamortizadora de 1.° de Mayo de 1855 declaró en estado de venta los baldíos, y otra de 21 de Noviembre del mismo año autorizó la concesión de esos terrenos para la formación de las colonias agricolas. Las roturaciones arbitrarias y las cesiones gratuitas han agotado casi enteramente esa riqueza, é impiden que sea productiva la enajenación de sus restos.

Las herencias vacantes, con la reforma hecha por el Código, que limita al sexto grado el derecho á suceder abintestato de los parientes colaterales, podrían facilitar al Estado un ingreso de alguna importancia; mas aparte de que con la nueva legislación el abintestato será menos frecuente que antes era, con el sistema del Código la Hacienda no heredará poco ni mucho. Es natural que los bienes en cuestión alcancen al municipio y al Estado, porque los fines y deberes que imponen la ciudad y la nación no han dc excluirse unos á otros, sino que deben ser organizados y reconocidos simultáneamente. Puede ofrecer alguna dificultad el determinar la proporción en que sería justo distribuir el importe de tales herencias entre esas dos entidades, aunque el carácter más íntimo de la sociedad municipal es motivo de preferencia y razón para una mayor cuota; pero, de todas suertes, el sistema de la participación debe ser establecido. El mismo interés fiscal lo aconseja de igual modo, porque las investigaciones de las autorida-

des locales serían mucho más eficaces que las de la administración general para el descubrimiento de las herencias vacantes. El Código, sin embargo, llama para suçeder en primer término á los establecimientos municipales ó de enseñanza gratuita, luego á los provinciales, y por último, á los de carácter general, y como los ayuntamientos, y sobre todo las diputaciones, sostienen por mandato de la ley establecimientos de ese género, claro es que nunca heredará el Estado, ó por mejor decir, *sus establecimientos.*

Los montes y las minas, que son origen de ingreso aquellos y de renta éstas, han de ser, por razón de su naturaleza, objeto de consideración especial y separada. Sumados los rendimientos de estas dos clases de bienes, se calculan en 8 millones de pesetas.

Los bienes procedentes de la desamortización han sido unos aplicados al servicio público , y los otros no deben conservarse más que el tiempo necesario para llenar las formalidades con que han de ponerse á la venta. La administración de los que se hallan en este caso por haber pertenecido al patrimonio de la corona ó al clero tiene presupuestado un ingreso de 150.000 pesetas, suma insignificante, si se tiene en cuenta el valor de las propiedades que están por vender, y que sólo en una pequeña parte se hace efectiva. Del producto corriente de las ventas trataremos al hablar de la desamortización como recurso extraordinario.

Los comisos que decretan los tribunales recaen ordinariamente sobre cosas que deben destruirse ó no tienen valor alguno, y los que proceden de defraudaciones ó adjudicaciones en pago se venden con aplicación á las rentas é impuestos en que se verifican. Hay, sin embargo, una partida de 1.000 pesetas como *producto en administración de las fincas de secuestros.*

La expropiación forzosa, que se rige por la ley general de 10 de Enero de 1879, da lugar á indemnizaciones y no á ingresos, y los bienes del patrimonio de la corona son disfrutados por el monarca, sin que el Estado reporte de ellos ventaja alguna.

Los bienes que la administración utiliza para sus funciones sólo pueden ofrecer los pequeños aprovechamientos que consienta el servicio en que se emplean, y el del valor que les quede luego que resulten de desecho. La cesión de los sobrantes y de algunos beneficios que puede haber en los edificios ó terrenos del Estado y la venta del material inutilizado, hé aquí los ingresos de que es susceptible este concepto; 40.000 pesetas figuran en el presupuesto como *rentas de las fincas al servicio de la Administración;* pero es de creer que además de esta partida; cuya recaudación es siempre menor que el cálculo, haya otras del mismo origen que por corresponder á ramos especiales se hallen englobadas con otros productos que están á ellos afectos.

Como *renta de los bienes del Estado en general* se consigna una suma de 150.000 pesetas sin indicar qué clase de propiedad es ésa, que no está comprendida en ninguno de los grupos anteriores.

Los servicios públicos se encuentran generalmente instalados en muy malas condiciones; la Administración gasta sumas importantes en alquileres, y conserva al mismo tiempo fincas que son para ella inútiles ó gravosas. Todo por no haber aprovechado la desamortización para dotar al Estado de la propiedad que necesita [1]. Enajenáronse bienes que debieron haberse retenido, y así el ministerio de la Guerra, por ejemplo, abona precios exorbitantes por las dehesas de que hace uso la remonta, cuando tan fácil hubiera sido atender á esa necesidad de un modo permanente, mejor y más económico, con alguna de las propiedades vendidas por el Gobierno, y éste tiene en cambio sin enajenar bienes que no sirven para el objeto á que se destinan, ó que no reportan beneficio alguno. Para poner algún remedio á este estado de cosas, la ley de 9 de Junio de 1869 estableció las condiciones con que podía cederse

---

[1] El art. 2.º de la ley de 1.º de Mayo de 1855 declara exceptuados de la venta los edificios y fincas destinados ó que el Gobierno destinare al sérvicio público.

el usufructo de los edificios del Estado, ó contratarse el arriendo de los mismos á las corporaciones locales y á los particulares que los solicitasen, y otra ley de 21 de Diciembre de 1876 mandó que se formara un inventario general de tales edificios, que se vendiesen desde luego, á pagar en tres plazos y dos años, todos los que no deban conservarse por su destino ó su mérito artistico y que el producto de esas enajenaciones se destine exclusivamente á nuevas construcciones para los usos públicos, y á la reparación de los que se conserven. Nombróse una junta, presidida por el ministro de Hacienda, para entender en la ejecución de esta ley, y con el mismo objeto se dictó la instrucción de 5 de Febrero de 1877; pero estas disposiciones no han tenido efecto, y el epígrafe incluído entre los diversos conceptos de la desamortización que dice: «Productos de ventas y permutaciones de edificios públicos que se realicen á virtud de la ley de 21 de Diciembre de 1876», no tiene partida alguna. El presupuesto de 1890-91 volvió á decir que se formara el inventario general y se presentara al Congreso con una Memoria explicativa de los resultados obtenidos en las ventas de inmuebles y material inútil; pero tales preceptos han sido de igual manera letra muerta, y en lugar de ingresos por este concepto, lo que hay es un crédito ilimitado en el presupuesto de gastos para adquisición, construcción y reparación de edificios conforme á la ley de 1876.

Como prueba de los abusos cometidos en la cesión á corporaciones y particulares de los bienes de esta clase, citaremos el decreto de 9 de Abril de 1896, que declaró caducadas unas y sujetas á revisión otras de las cesiones hechas de terrenos y edificios del Estado.

Las leyes de 9 de Julio de 1885 y 29 del mismo mes de 1887 dispusieron que se vendiese por el ramo de Guerra el material inservible de artillería é ingenieros, para atender con sus productos á las necesidades del armamento; y si bien el presupuesto para 1890-91 mandó que se ingresara en el Tesoro el importe de todo el material que se enajena-

se, la ley fecha 28 de Junio de 1898 volvió á conceder á los ministros de Guerra y Marina amplia autorización para vender ó permutar sin las formalidades de subasta el material inútil, así como los terrenos y edificios innecesarios, y disponer de los recursos que obtuvieran por este medio para las atenciones del material de los indicados ramos. Por eso resulta también en blanco esta partida del actual presupuesto de ingresos [1].

Reunidas las diversas cantidades imputables al recurso que se obtiene como *renta* de la propiedad del Estado, hallamos un total de 9 millones y medio de pesetas; mas como es preciso deducir de esta suma los gastos de su recaudación, que estimamos en unos 2 millones, queda reducido el producto líquido á poco más de 7 millones de pesetas respecto de los que únicamente tenemos que, examinar lo que concierne á los montes y á las minas.

Los montes.—Conforme á nuestra doctrina [2], estos bienes deben ser incluídos entre aquellos que el Estado dedica de una manera *inmediata* á la realización de sus fines. No son motivos de índole fiscal, sino necesidades é intereses sociales, los que determinan la propiedad de ciertos montes, que la administración pública se reserva. El Estado no posee los bosques á título de riqueza productiva, sino porque su conservación se considera precisa, como influyente en la seguridad, en la higiene y el bienestar de los pueblos. Sólo en tanto, y en la parte en que los montes excedan á esas necesidades, pueden mirarse como *dominio fiscal* y orígenes de renta; en todos los demás casos sus productos no son más que la consecuencia de un servicio público. Los hechos confirman entre nosotros la verdad de esos principios, porque los montes, lejos de dar beneficios, son gravosos al Tesoro.

---

[1] En el proyecto de presupuestos para 1901 se corrige otra vez semejante anomalía y se llevan al Tesoro los productos de la venta del material inútil de Guerra y Marina.

[2] Véase en el tomo I el capítulo VI de la sección 3.ª

Muy antigua es en España, por parte de la autoridad política, la atención al cuidado de los montes. Desde la época de la reconquista y en algunos fueros municipales, como los de Nájera y Soria, se encuentran ya disposiciones encaminadas á regularizar el aprovechemiento de los bosques, y luego, á partir del siglo XV, se trata de contener las talas y de impulsar la repoblación. Las Cortes se quejaban con frecuencia del daño de los montes, pidiendo, como las de Valladolid en 1518 á Carlos I, que mandara plantarlos por todo el reino y guardar las ordenanzas de los que había, y tanto ese monarca como antes los Reyes Católicos y después todos los de la dinastía austriaca, dictaron numerosas medidas dirigidas al mismo objeto. Estableciose una jurisdicción especial, que debía intervenir en las cortas y cuidar de las nuevas plantaciones; pero todo fué inútil, y la situación de los montes era tan lastimosa que Felipe II decía hablando de ellos: «Temo que los que vinieren después de nosotros han de tener mucha queja de que se los dejemos consumidos, y plegue á Dios que no lo veamos en nuestros días».

Felipe V puso gran empeño en la conservación y fomento de la riqueza forestal; pero concedió al mismo tiempo á la marina de guerra atribuciones y privilegios, que originaron grandes abusos y aceleraron la destrucción de los montes. La ruina en que éstos se hallaban decidió á Fernando VI á colocarlos bajo la dependencia exclusiva del Gobierno por medio de unas ordenanzas dadas en 1748, muy poco respetuosas con los derechos de la propiedad privada. Las Cortes de Cádiz en 14 de Enero de 1812 derogaron aquellas ordenanzas, suprimieron la organización especial del ramo y proclamaron la libertad de las corporaciones y particulares en la disposición de sus montes. Las circunstancias por que el país atravesaba en aquella época y la reacción consiguiente á los abusos de la autoridad hicieron que los pueblos se entregasen á la licencia, causando grave destrozo en los maltratados montes. Las ordenanzas de 22 de Diciembre de 1833 pusieron algún

coto á esos desmanes; pero quedaron luego derogadas porque en 1836 se restableció la legislación de Cádiz. Posteriormente se ha vuelto al espíritu que informaba las ordenanzas de 1833 y las disposiciones que hoy rigen en esta materia son de dos clases: unas que establecen el régimen de los montes públicos y otras dictadas para aplicar á esta riqueza los preceptos de la desamortización.

Las del primer grupo constan principalmente en la ley de 24 de Mayo de 1863, el reglamento para su ejecución de 17 del mismo mes de 1865, el Real decreto de 8 de Mayo de 1884 sobre policía y penalidad y la ley de 11 de Julio de 1877, que manda proceder á la repoblación de los montes. En virtud de ellas, los particulares disponen libremente de sus propiedades de esta clase, y se consideran montes públicos, primero, los que son del Estado, y segundo, los que pertenecen á los pueblos y corporaciones ó establecimientos que dependen del Gobierno. La administración superior del ramo está á cargo del Ministerio de Agricultura, que cuida y maneja los montes del Estado y vigila para que se observen las prescripciones legales en los propios de los ayuntamientos y corporaciones. Los ingenieros de montes, sus ayudantes y los capataces de cultivo constituyen el personal facultativo. El Real decreto de 30 de Abril de 1835 estableció ya los ingenieros de bosques, y el de 16 del mismo mes de 1843 creó la Escuela especial de ingenieros de montes y plantíos, mandándose por decreto fecha 12 de Junio de 1859 que pasaran á aquéllos todos los deberes y atribuciones de los antiguos comisarios de este ramo. La custodia de los montes está encomendada á la Guardia civil.

El aprovechamiento de los montes se hace conforme á los planes trazados por los ingenieros (decreto de 9 de Mayo é instrucción de 31 de Diciembre de 1890), y el de aquellos que son de aprovechamiento común de los pueblos ó están destinados á dehesas, se arregla por los ayuntamientos, según las disposiciones de la ley municipal.

Los que están á cargo del ministerio de Hacienda

se acomodan al reglamento de 14 de Agosto de 1900.

La ley de 1877, antes citada, sobre repoblación de los montes establece en su art. 6.° que los ayuntamientos contribuirán á esos gastos con el 10 por 100 de todos los aprovechamientos, que no deban ser gratuitos en los montes de los pueblos. Este impuesto y el precio que consigan en subasta pública los productos forestales de los montes del Estado, son los únicos ingresos que el Tesoro percibe por este concepto.

Comprendidos los montes en la desamortización de los llamados bienes nacionales, la ley de 1.° de Mayo de 1855 declaró en su art. 2.° que se exceptuaban de la enajenación los montes y los bosques cuya venta no creyera oportuna el Gobierno, y además los terrenos que fueran de aprovechamiento común de los pueblos. En su virtud, un Real decreto de 26 de Octubre del mismo año clasificó los montes en estos tres grupos: montes que deben conservarse, de enajenación dudosa y que se declaran en estado de venta. Multitud de disposiciones se han dictado para lograr que se forme el catálogo de los montes exceptuados de la venta, pugnando siempre el hoy suprimido ministerio de Fomento por conservarlos y el de Hacienda por venderlos, y todavía no se ha llegado á establecer de una manera definitiva la distinción entre los enajenables y los reservados [1]. Se ha mandado vender los montes calificados de dudosos, se ha autorizado al Gobierno para enajenar hasta los exceptuados y se ha dispuesto que los declarados vendibles, así como todos los que no se hubieran entregado al ministerio de Fomento, pasen á cargo del de Hacienda, creán-

---

[1] Acaba de publicarse el decreto de 1.° de Febrero de 1901, que aprueba el catálogo de los montes exceptuados de la desamortización, si bien todavía pueden hacerse reclamaciones acerca de la pertenencia de aquéllos que por primera vez figuran en dicho catálogo. Véase el notable preámbulo de ese decreto, en el que se consigna que la total extensión de los montes reservados es de hectáreas 4 958.444.

dose, por decreto fecha 2 de Agosto de 1895, una sección facultativa que depende de la dirección de Propiedades del Estado, encargada de cuidar esos montes y activar su enajenación. Las últimas medidas adoptadas en esta larga serie son el decreto de 20 de Agosto de 1897 y la Real orden de 19 de Febrero de 1898; aquél señaló, conforme á la ley de 30 de Agosto de 1896, un plazo de tres meses á la comisión nombrada para la revisión y formación del catálogo definitivo de los montes exceptuables de la venta, y ésta mandó que con toda urgencia se incautara el ministerio de Hacienda de los montes no exceptuados de la desamortización.

La mayor parte de los montes públicos pertenece á los ayuntamientos, y la propiedad del Estado se reduce á unas 400.000 hectáreas.

Entre los ingresos figuran 275.000 pesetas como *producto de montes y plantíos* y 412.875 importe del 10 por 100 sobre los aprovechamientos forestales, de las que 156.000 proceden de los montes á cargo del ministerio de Agricultura y el resto de los que se hallan á cargo del de Hacienda. El exceso de recaudación que se obtenga por el Ministerio de Agricultura sobre la suma consignada ha de emplearse en la repoblación de los montes, para lo cual se considera ampliado el artículo correspondiente del presupuesto de gastos. Ahora bien, los montes ocasionan gastos por valor de 1.900.000 pesetas, luego hay en este servicio un *déficit* importante.

El ministro Sr. Camacho formó en 1882 un proyecto de enajenación completa de los montes y calculaba el producto de la venta, que debía hacerse durante quince años, en 1.881 millones de pesetas para el Estado, adjudicándole el 50 por 100 del valor de los montes propios de las corporaciones civiles. Es de creer que volverá á insistirse en esta idea; mas para nosotros, como ya hemos repetido, el asunto de los montes no es una cuestión de hacienda: el Estado los posee porque se ha considerado necesaria su propiedad para que la riqueza forestal se conserve y sea aumentada;

si se demuestra que la actividad privada no tala el bosque, sino que le produce y le conserva en la medida de las imperiosas necesidades que su existencia satisface, entonces la intervención de los Gobiernos queda sin fundamento y los montes públicos deben ser enajenados.

III

Las minas.

Entre los diversos géneros de propiedad que el Estado español tiene, las minas son las únicas que constituyen un *dominio fiscal* propiamente dicho. La administración pública posee estos bienes á título de capitales como orígenes de renta, sin atender á ninguna otra consideración, y los explota en concurrencia con los de igual naturaleza que se encuentran en manos de los particulares. En esto se diferencian las minas, desde el punto de vista de la hacienda, de las propiedades afectas á los *monopolios* industriales establecidos para provecho del fisco.

En todo tiempo ha sido la producción minera una de las más importantes de nuestro suelo, y desde la ley 2.ª, título 28 de la Partida 3.ª se hallan expresamente sancionadas las tradiciones que adjudicaban al *señorío del rey* la disposición de esa riqueza, y hacían de ella una *regalía* inherente á la corona, que no podía enajenarse en ningún caso, ni aun cederse para la explotación, sino con reservas y determinadas condiciones. Alfonso XI insistió en esta doctrina, que pasó á la ley 48, título 32 del Ordenamiento de Alcalá; pero los monarcas no utilizaban ese derecho exclusivo, que defendían con tanto empeño, y tenían abandonadas las minas ó las cedían, por merced ó para pago de servicios y obligaciones, á personas que tampoco las benefi-

ciaban sino en muy pequeña escala. Por esto, y deseoso Juan I de fomentar la minería, modificó la legislación ordenando, en las Cortes de Briviesca el año 1387, *que todos los del reino indistintamente pudiesen buscar y catar los mineros de oro y plata, azogue, estaño, piedras y otros metales*, con tal que entregasen al rey las dos terceras partes del producto líquido.

Mantúvose ya para lo sucesivo ese principio, no obstante las Ordenanzas dadas por Felipe II en 1584 é insertas en la Nueva Recopilación, cuya ley 4.ª, título 13, libro 6.° dice así: *Reducimos, resumimos é incorporamos en Nos y en nuestra Corona y patrimonio todos los mineros de oro y plata y azogue destos nuestros Reynos en cualquier partes y lugares que sean y se hallen*, etc. En estas Ordenanzas se adjudicaban al rey altos derechos, que variaban según era la clase de los metales y la cantidad de ellos con que las minas *acudieren*. Prescindiremos de las numerosas disposiciones dictadas hasta la época moderna para regular la industria minera y la parte que tocaba á la hacienda en sus productos, porque su recuerdo ofrece escaso interés, y en cuanto á las minas de América, que fueron por espacio de tres siglos el más pingüe recurso de nuestro Tesoro público, indicaremos, solamente, que su legislación, inaugurada por los Reyes Católicos, permitía á todos descubrir y beneficiar las minas, á condición de pagar precisamente á la corona la quinta parte de todos los metales que se sacasen *neto* y *sin descuento alguno;* que este impuesto, con algunos cambios y alteraciones en cada una de aquellas provincias, se limitó por Felipe V al diezmo como regla general, y que además, de él percibía el Erario el uno y medio por ciento de fundición, ensaye y marca, el *derecho de Cobos*, concesión de un maravedí por marco de oro y plata, que hizo Carlos I á su secretario de aquel nombre por dos vidas sobre las minas del Potosí, y que luego se hizo general y se incorporó á la corona; y finalmente, que el rey disfrutaba á la vez que todo eso de cincuenta varas de labor en cada mina de oro y sesenta en las de plata,

que debían señalarse en la parte más ricay más fructuosa [1].

Las Cortes de 1811 y las de 1820 adoptaron medidas favorables á la industria minera, y la primera ley del ramo se dió en este último período con fecha 12 de Febrero de 1822. Pronto quedaron sin efecto sus disposiciones, y el Gobierno absoluto dictó el decreto de 4 de Julio de 1825, que declaraba propias de la corona todas las minas del reino y que rigió hasta la publicación de la ley de 11 de Abril de 1849, derogada á su vez por la de 6 de Julio de 1859, que fué reformada por otra de 4 de Marzo de 1868 y ambas derogadas en parte por el decreto-ley de 29 de Diciembre de 1868, en que se establecieron bases todavía no desarrolladas para una nueva legislación de minería [2].

En todas estas últimas disposiciones se proclama el dominio del Estado sobre las minas, en sustitución de la antigua regalía del soberano; pero á la vez se reconoce de una manera explícita y eficaz el derecho del primer ocupante ó inventor, sobre todo en el decreto de 1868, que hace perpetuas las concesiones, deja libre la explotación y admite la diferencia entre el *suelo* y el *subsuelo*. No puede, en rigor, decirse que el Estado se reserva la facultad de ceder la propiedad de las minas, porque no puede negarla al que la solicita con las formalidades legales, y la administración pública sólo interviene para regular la ocupación y sancionarla conforme á lo que pide la condición de tales bienes. Domina, pues, en nuestra legislación administrativa vigente el principio que considera á las minas entre las cosas comunes.

Omitiremos todo lo relativo á la clasificación, concesiones, demarcación y explotación de las minas, porque éstos son asuntos que corresponden al derecho administrativo, y

---

[1] Para la historia de la legislación minera véase el tomo VI del libro de Gallardo, *Origen de las rentas*, que contiene también datos curiosos acerca del estado de la minería á principios del siglo pasado.

[2] Una ley, fecha 24 de Julio de 1871, modificó el art. 19 de la de 1868.

dejaremos el hablar de los gravámenes que pesan sobre la industria minera para cuando tratemos de los impuestos. El llamado *canon de superficie*, tanto fijo que se paga por cada hectárea de mina, según es la clase de los minerales que produce, parece hasta por el nombre que lleva, precio de la cesión que hace el Estado ó censo en reconocimiento de su dominio directo; mas aparte de que en su existencia influye la idea de evitar la solicitud de concesiones abusivas y el abandono de la explotación, siempre resultará que es una forma ó rama especial del impuesto establecido sobre la riqueza inmueble.

Concretándonos ya á las minas que forman parte de la hacienda pública, vemos que por la ley de 1.° de Mayo de 1855 sólo se exceptuaron de la desamortización las de Almadén y las salinas; pero la de 11 de Julio de 1856 dispuso que la venta de las minas fuera objeto de leyes especiales, y el art. 75 de la ley de 1859 reservó al Estado la propiedad de las siguientes: las de azogue de Almadén y Almadenejos, las de cobre de Ríotinto, las de plomo de Linares y Falset, las de azufre de Hellín y Benamaurel, las de grafito ó lápiz plomo de Marbella, las de hierro que en Asturias y Navarra se destinaban al surtido de las fábricas nacionales de armas, las de carbón que en Morcín y Riosa estaban acotadas para las fábricas de Trubia y las de sal que beneficiaba la hacienda en diferentes puntos. De ellas se conservan únicamente las de Almadén, Linares y las salinas de Torrevieja. Las de Ríotinto se vendieron el año 1873 (ley de 17 de Febrero) en 92.800.000 pesetas á una compañía inglesa, conforme á lo dispuesto por leyes de 25 de Junio de 1870 y 26 de Diciembre de 1872.

Las de azogue de Almadén han estado afectas durante treinta años, desde 1870 á 1900, á la responsabilidad de un anticipo hecho por la casa Rothschild, con garantía de la venta en comision de aquellos minerales. El Gobierno pudo y debió haber rescindido ese contrato, que resultaba oneroso; pero fracasados los intentos hechos para prorrogar la operación ó concertar otra semejante, se le ha de-

jado llegar hasta su término. La ley de Presupuestos del 31 de Marzo de 1900 autorizó al Ministro de Hacienda para contratar la venta en comisión de los azogues, producto de Almadén, y en su virtud se ha dado nuevamente el encargo á la misma casa de Rothschild, por término de diez años, con la comisión de 1,50 por 100 y una participación en el aumento que se consiga sobre el precio del artículo.

Las de plomo de Arrayanes, en Linares, están arrendadas desde 1869, á virtud de la autorización concedida en la ley del 29 de Junio de 1867, por término de cuarenta años y precio en cada uno de ellos de 400.000 pesetas, siempre que la producción anual no exceda de 3.000 toneladas, pues por cada tonelada de plomo, que pase de ese número, deberán pagar los contratistas 62 pesetas y 50 céntimos, y 40 pesetas por cada una de las de mineral crudo que expendan ó retiren de la localidad.

Por último, las salinas de Torrevieja y de la Mata se adjudicaron también en arriendo por decreto de 22 de Septiembre de 1897, con la obligación de satisfacer un canon fijo de 630.004 pesetas más el 80 por 100 de los beneficios líquidos obtenidos en cada año, estableciéndose un precio mínimo para la venta de cada clase de sales y otras condiciones, que pueden verse en el pliego aprobado por otro decreto de 30 de Julio de aquel año.

La explotación de Almadén tiene calculado un producto de 6 millones de pesetas, que con 1.200.000 del arriendo de Linares y 630.004 que rinde Torrevieja, suman 7.830.004 pesetas de ingreso. Los gastos correspondientes son pesetas 1.843.160, de las cuales 1.798.060 se invierten en Almadén, 23.700 en la intervención de Linares y 21.400 en Torrevieja; de manera que la renta líquida no llega á 6 millones de pesetas.

La venta de las minas ha sido muy favorable para los progresos de esta riqueza y un negocio bueno también para el Estado, porque cada día era más costosa la administración de tales propiedades y eran menores sus rendimientos. De las que quedan, deben venderse y es seguro que se ena-

jenarán antes de mucho las de Linares y Torrevieja. En cuanto á las de Almadén, difíciles de valorar por su naturaleza, sería conveniente, desde el punto de vista de la industria y para el interés de la misma hacienda pública, que pasaran á manos de la actividad privada, mediante una cesión que reservara al Estado parte de los beneficios obtenidos en la explotación.

IV

Retribución de los servicios del Estado. Funciones jurídicas.

Por regla general el Estado exige el pago de sus servicios que lo consienten, ya por su naturaleza, ya porque recaen de una manera inmediata en favor de personas determinadas, y aun establece algunos cuyo único objeto es hacer de sus retribuciones otros tantos orígenes de renta. De aquí que desde el punto de vista de la retribución los servicios públicos se dividen en dos grupos, uno el de aquellos con que directamente se cumplen los fines atribuídos al Estado, y otro el de de los que se fundan en miras económicas, y entre los primeros se deben distinguir los que constituyen funciones jurídicas de los que se dirigen al cumplimiento de los fines de cultura, á la protección y desarrollo de los intereses generales.

Una vez establecida la doctrina según la que deben ser gratuitos los servicios jurídicos, han de ser retribuídos, pero no origen de renta, los que tienen carácter administrativo, y son inadmisibles los llamados servicios fiscales [1]; sólo nos resta exponer y criticar nuestra legislación sobre este punto. Dentro de ella son funciones jurídicas retribuídas la administración de justicia, el servicio de seguridad,

---

[1] Tomo I, sección 3.ª, cap. VIII.

que desempeñan ciertos ramos de la policía, y la acción de nuestros agentes diplomáticos y consulares en el extranjero; producen también ingresos los servicios administrativos que consisten en el mantenimiento de la religión católica, la moralidad, la enseñanza, la acuñación de la moneda, los correos y telégrafos, el giro mutuo, la caja de depósitos y algunos otros menos importantes, y figuran como servicios fiscales los monopolios del tabaco, de las cerillas, los explosivos y la lotería.

1. *Administración de justicia.*—Ha sido siempre retribuída en España. Los señores feudales y los reyes mismos hallaron en la jurisdicción y en el sistema de las penas pecuniarias uno de sus recursos más importantes. Abolidos los señoríos y reformadas las instituciones penales, la justicia dejó de ser origen de renta para el Estado, porque los gastos del servicio han sido constantemente mayores que los ingresos que producía; el Tesoro únicamente utilizaba el importe del papel sellado, hecho obligatorio en las actuaciones judiciales desde 1636, y una parte de las multas; lo principal de la retribución exigida en numerario á litigantes y procesados, se aplicaba y era percibida directamente, á título de honorarios, por los jueces y tribunales. Desde el Real decreto de 14 de Abril de 1848, que creó el *papel de multas*, todas ellas se hacen efectivas por ese medio, y á virtud de la reforma llevada á cabo por Bravo Murillo en 8 de Agosto de 1851, se suprimieron los derechos que cobraban los jueces y promotores fiscales, incluyendo sus sueldos en el presupuesto, y se creó el papel llamado *del sello judicial*, que era de dos clases, una á cuatro reales pliego para el cuerpo de los procesos, y otra que empezaba en el de ocho reales y llegaba hasta el de *ilustres*, que valía á sesenta reales, para extender las sentencias, según era la entidad de los negocios. D. Pedro Salaverría, en 12 de Septiembre de 1861, redujo á una sola clase el papel que había de emplearse en los expedientes judiciales, fijando como precio del pliego para las actuaciones, cuyo objeto no es susceptible de evaluación, el de

seis reales, y estableciendo una escala gradual de 600 reales á 100.001 para la aplicación, según la importancia del negocio, de las cinco clases de papel judicial, cuyos precios eran: 2, 4, 6, 8 y 10 reales. Un decreto de 18 de Diciembre de 1869, además de suprimir el papel de *pobres*, reemplazándole con el de *oficio*, refundió en una sola clase, que se llama de *pagos al Estado*, el papel de multas, matrículas, sellos para Audiencias y comercio; y otro decreto de 12 de Septiembre de 1870 reunió el papel *común y judicial* bajo el nombre genérico de *papel sellado*, estableciendo 12 clases distintas: la primera á 50 pesetas el pliego hasta la 11.ª á 50 céntimos de peseta, y el papel de oficio á 6 céntimos de peseta.

Reformadas muchas veces después esas disposiciones, rige hoy en materia de timbre la ley *provisional* del 26 de Marzo de 1900, cuyas bases generales examinaremos luego. Con arreglo á sus preceptos y á los del reglamento que lleva la fecha de 27 del mismo mes, en las actuaciones de los tribunales ordinarios y contencioso-administrativos se usará el *papel timbrado judicial* con sujeción á una escala de 13 grados, que señala como *mínimum* el de 10 céntimos de peseta por pliego en los juicios cuya cuantía no exceda de 100 pesetas, y como *máximum* el de 10 pesetas para los asuntos que importen más de 450.000. Se empleará el sello de 3 pesetas en los pleitos de importancia inestimable y en los que se refieran á derechos políticos ó personales ó tengan por objeto el estado y condición civil. En la jurisdicción voluntaria se usará el papel de 2 pesetas, y en la penal, cuando haya condena de costas, se reintegrará el papel de oficio invertido á razón de 10 céntimos por pliego en los juicios de faltas, de 75 céntimos en las causas que impongan arresto mayor, de 1 peseta si la pena es otra correccional y de 2 pesetas si se trata de alguna pena superior. El primer pliego para las certificaciones de los actos de conciliación en que resulte avenencia será de 10 pesetas, y de 1 peseta en los demás casos y para extender las actas. El papel de oficio se da gratis á los tribunales para

las actuaciones de esta clase, y los que litiguen por pobres le pagarán á 10 céntimos pliego.

Ha venido, pues, aumentando sin cesar el precio del sello público, y con los tipos actuales la administración de justicia resulta tan costosa que es para muchos inaccesible, y otros se retraen de acudir á ella por temor á los gastos del procedimiento, tanto más, cuanto que en parte se mantiene el sistema de la retribución directa, porque hay en los tribunales funcionarios, como los relatores, escribanos, alguaciles, etc., que no tienen señalado sueldo ó perciben tan sólo una gratificación insignificante, y éstos siguen cobrando sus derechos con arreglo á elevados aranceles. Por otra parte, la sentencia de un juez no vale más cuando decide acerca de grandes intereses que cuando falla cuestiones tal vez muy complicadas, aunque de escasa importancia, y la retribución debiera ser proporcionada, no á la cuantía, sino á la índole del asunto. La escala vigente, que ha elevado desde 7 hasta el precio insostenible de 10 pesetas pliego el valor del sello judicial, dulcifica algo, sin embargo, los precios del papel que ha de emplearse en los asuntos de poca importancia; pero todavía conserva esta retribución un carácter progresivo en sentido inverso, porque siendo el tipo adoptado de 5 céntimos por cada 1.000 pesetas, no se aplica á los grados superiores ni á los inferiores de la escala, y así un juicio por cantidad de 100 pesetas ha de tramitarse en papel de 10 céntimos, y otro de 100.000 con sello de 5 pesetas, mientras que los de importancia mayor de 450.000 sólo necesitan emplear el papel de 10 pesetas. Resultan, pues, muy favorecidos los grandes capitales, y muy difíciles ó imposibles las pequeñas reclamaciones, que son las más frecuentemente necesarias.

A pesar de eso, no logra el Estado indemnizarse por medio del papel sellado ni siquiera de la sexta parte de lo que gasta en la administración de justicia, ya que lo recaudado por este concepto en el año de 1900 no llegó á 2 millones de pesetas. Obsérvase, además, una baja persistente en los ingresos por timbre judicial, que es motivo

de alarma y digna de la mayor atención, no por su trascendencia fiscal, sino por altísimas consideraciones y conveniencias sociales.

La única institución jurídica que produce alguna renta es la de *los registros:* el *civil* por el papel sellado que consume, el *de la propiedad* y el *mercantil* por ese mismo concepto, y además con la imposición establecida sobre los honorarios de los registradores, que pagan la contribución de utilidades, y el *de actos de última voluntad.* Creóse este registro por decreto de 14 de Noviembre de 1885 y se dispuso que las certificaciones expedidas por él, además de llevar el timbre correspondiente, devengasen una peseta, aplicable al sostenimiento del servicio. Otro decreto de 19 de Febrero de 1891 reorganizó el registro, llevando el coste de su personal al presupuesto, y mandó que los derechos de las certificaciones se abonaran en papel de pagos al Estado. Nueva reforma por decreto de 27 de Septiembre de 1899, y el de 29 de Octubre de 1900 ha dispuesto que se suspenda la expedición de certificaciones, hasta que se concluyan los trabajos necesarios para dar cumplimiento al primero. Dichas certificaciones han de extenderse con el timbre de 2 pesetas, y sus productos son mayores que los gastos del registro.

Las *concesiones administrativas*, las *patentes* y *marcas de fábrica* están sujetas á derechos fijos de timbre, y el resto de los *depósitos*, exigidos por los tribunales, después de hechas las aplicaciones determinadas en cada caso por las leyes, ingresa en el Tesoro.

Los establecimientos penales dan un pequeño ingreso como producto del trabajo de los penados. Este ramo interesantísimo, del que depende la eficacia de la justicia criminal, se halla muy atrasado entre nosotros, y sólo en estos últimos años se han movido algo la opinión y los poderes públicos en el sentido de la gran reforma necesaria. El Código penal manda [1] que los condenados á cadena y

[1] Libro I, tít. III, cap. V, sección 2.ª

reclusión perpetuas ó temporales trabajen en beneficio del Estado, que los castigados con presidio trabajen también forzosamente, destinándose lo que ganen: primero, á extinguir la responsabilidad civil nacida del delito; segundo, á indemnizar los gastos del establecimiento en que se hallen, y tercero, á proporcionarles alguna ventaja y un ahorro que se les entregará al extinguir la condena, ó á sus herederos en caso de fallecimiento, y por último, que los condenados á prisión y arresto mayor trabajen en su provecho después de hacer efectivas la responsabilidad civil y la indemnización al Estado. Pero el cumplimiento de esos preceptos, encomendado á la Administración, deja mucho que desear por la desorganización y malas condiciones de los establecimientos penitenciarios. Las numerosas disposiciones que han pretendido regular el trabajo de los penados han sido poco eficaces, y el estado actual de los talleres que existen en los presidios es lamentable desde el punto de vista de su administración y régimen, lo mismo que si se considera económicamente, ó sea como elemento de producción para el recluso y para el Estado. La falta de recursos y la oposición de las localidades en que funcionan impiden que se generalice el sistema de talleres por administración; por eso sólo hay algunos de relativa importancia en Burgos, Valladolid, Valencia y Cartagena.

La parte que se adjudica al Tesoro en los productos del trabajo de los penados se determina en cada caso, conforme al decreto é instrucción de 29 de Abril de 1886, y no debe exceder del importe de la alimentación del corrigendo. Los concesionarios de talleres en los establecimientos penitenciarios satisfacen, además, una cantidad alzada por ocupación del local y compensación de gastos de servicio y de custodia. Así se obtiene la partida de 100.000 pesetas, que figura en el presupuesto como ingreso de los establecimientos penales. Esta cantidad ha venido disminuyendo y es susceptible de un aumento considerable que debe procurarse, más que por la ventaja del Tesoro, en beneficio del servicio mismo.

II. *El servicio de seguridad.*—Daba en otras épocas ingresos de alguna consideración, como productos de los pasaportes, cédulas de vecindad, licencias de armas y caza, para la apertura de ciertos establecimientos, puestos ambulantes, multas, etc., y por los derechos sanitarios exigidos á los buques; pero en la actualidad, de aquellas retribuciones, unas han desaparecido, otras se han trasformado ó se recaudan de diverso modo, y este ramo sólo figura en el presupuesto por los derechos de cuarentena ó lazareto.

Los pasaportes no son necesarios para viajar por el interior desde 1854, ni para ir al extranjero desde 1862; pero todavía se reclaman y se expiden para ciertos países y en determinadas circunstancias políticas ó internacionales. Las cédulas de vecindad, que hoy se llaman personales, han perdido el carácter de documentos de vigilancia y sirven para la exacción de un impuesto. Las licencias de armas y de caza, como las multas administrativas, se abonan por medio del papel sellado, y el cuidado de los locales insalubres pasó desde los gobiernos de provincia á cargo de los ayuntamientos por Real orden de 4 de Enero de 1888. El llamado *servicio de higiene* y el registro y expedición de cartillas para criados domésticos dan ocasión á algunas exacciones, que ni están autorizadas por la ley, ni benefician á la hacienda pública.

La policía sanitaria, en vez de indemnizar á los que detiene y veja en las fronteras con motivo de las epidemias, cobra en tales casos los *derechos de cuarentena y lazareto.* Estos derechos se recaudan por las aduanas conforme á las ordenanzas de 15 de Octubre de 1894, que exigen en los puertos de mar 12 céntimos de peseta por día y tonelada de cuarentena, y en los lazaretos una peseta por persona y día de estancia, con más los derechos de expurgo y ventileo que devengan según su naturaleza los objetos sometidos á esas operaciones. Los ingresos por este concepto son 100.000 pesetas, es decir, muchísimo menos que los gastos del servicio. Es de advertir que el reglamento de *sani-*

dad exterior, aprobado por decreto de 28 de Octubre de 1899, impone una amplia tarifa de *derechos sanitarios*, cuya legalidad y eficacia nos parecen, por lo menos, muy dudosas.

III.—*Representación en el extranjero.—Derechos de cancillerías y consulados.*—Los agentes diplomáticos y consulares, además de sostener las relaciones internacionales, ejercen actos de jurisdicción sobre los ciudadanos españoles que residen ó transitan en los países donde se hallan acreditados, practican diligencias administrativas que conciernen al estado civil de las personas, á la navegación y al comercio, y ejecutan, por fin, ciertos actos notariales. La intervención de aquellos funcionarios en todos estos casos da lugar á la exacción de derechos, que por lo común se perciben para el Tesoro, aunque en algunas agencias se recaudan por cuenta de los empleados en ellas, formando tales rendimientos una parte ó el todo de su remuneración.

Decía el real decreto de 15 de Julio de 1874, «que los »derechos consulares, lejos de considerarse como una ren»ta del Estado, deben mirarse como un arbitrio destinado »á libertar á éste de hacer pesar exclusivamente sobre las »contribuciones generales los gastos ocasionados por el »servicio consular»; mas á pesar de haber consagrado oficialmente tan sana doctrina, aquella disposición aumentó los conceptos y elevó los tipos de las tarifas que entonces regían. Las continuas y fundadísimas quejas de la marina y del comercio, y el haberse demostrado con la información naviera de 1878 que los buques españoles pagaban á los cónsules dobles derechos que los italianos, cuatro veces más que los de Suecia y Noruega, seis que los norteamericanos, siete que los rusos y veinte que los ingleses, produjeron algunas rebajas de los aranceles, sobre todo en los publicados el 25 de Junio de 1886. Sin embargo, pronto se hicieron otros, inspirados, según dijeron sus autores, en *un prudentísimo término conciliador*, que fueron aprobados con carácter provisional en 22 de Julio de 1889, y definitivamente, con algunas alteraciones, por decreto del 14

de Julio de 1890 [1]. Los aranceles sufren un recargo de dos décimas con arreglo al presupuesto de 1900.

Conforme al art. 5.° de la ley orgánicade las carreras diplomática, consular y de intérpretes, fecha 27 de Abril de 1900, el cónsul ó vicecónsul, donde no hubiere consulado, percibirán el 5 por 100 de los derechos subvencionales que recauden, hasta las primeras 50.000 pesetas, y además el 2 $^1/_2$ por 100 de la suma en que la recaudación pase de la cantidad indicada.

Los *derechos obvencionales de los consulados* producen para el Tesoro 1.440.000 pesetas. Ahora bien, recordando que el coste del servicio no llega á esa cantidad, vendremos á parar en que es origen de renta, cuando no debiera serlo por su condición política, y hallaremos una nueva razón que justifica la disminución pedida en la cuantía de tales derechos.

---

[1] Dos decretos, fechados el 8 de Marzo de 1894, reforman varios artículos del arancel vigente.

V

Fines de cultura y servicios administrativos. Religión, moralidad y enseñanza.

Aunque en sentido estricto no es una retribución el ingreso que produce la *Bula de Cruzada*, creemos que ésta es la mejor clasificación que podemos hacer de tal ingreso y le juntamos con los que da la *Agencia de preces á Roma*, que corresponde también al orden religioso. Vienen naturalmente después los rendimientos de la *Concesión de premios y honores* y el ramo de *Instrucción pública*. Trataremos luego en capítulos separados de la *Acuñación de la moneda* y el servicio de *Comunicaciones*, y daremos, por último, una ligera idea del *Giro mutuo*, la *Caja de depósitos*, la *Administración de partícipes*, las *Publicaciones oficiales* y otros servicios que no merecen consideración más detenida.

I.—*Renta de Cruzada.*—Por su origen y por el carácter que en la actualidad conserva este ingreso, es una compensación otorgada al Estado español por sus servicios á la causa de la religión católica. La *Bula de Cruzada*, como dice su nombre, fué primeramente una concesión de diferentes indulgencias hecha por los Pontífices romanos á los que iban á la conquista de la Tierra Santa ó contribuían á ella con recursos pecuniarios, y es hoy gracia privativa de los españoles, que obtienen, mediante el pago de la limosna

establecida, el disfrute de aquellas mismas indulgencias.

El Papa Julio II, en 1509, concedió á los Reyes Católicos la bula por tresaños, y este plazo ha venido luego prorrogándose de seis en seis años hasta nuestros días, con la cláusula de haberse de emplear sus productos en guerra contra los infieles, «y como ya ha cesado la necesidad de »hacer aquella guerra, las últimas concesiones de este in»dulto se han hecho con el objeto de que las limosnas re»caudadas se invirtiesen en otros usos piadosos, en los gas»tos del culto divino y socorro de las iglesias de España» [1]. La prorrogación vigente ha sido otorgada por León XIII en breve, fecha 17 de Mayo de 1890, y es valedera por el tiempo de doce años.

Un decreto de las Cortes de 21 de Marzo de 1821 fijó la tasa que hoy subsiste para la Bula de Cruzada, el indulto cuadragesimal y las demás gracias apostólicas; y la Real orden, fecha 6 de Julio de 1850, declara que la expendición de los sumarios es carga concejil, que han de cumplir los ayuntamientos, entendiéndose, no obstante, según otra Real orden de 11 de Febrero de 1870, que no por eso ha de obligarse á nadie civilmente para la adquisición de dichas bulas.

El art. 38 del Concordato de 1851 y el 14 del convenio adicional de 1859 mandaron que los productos de la Santa Cruzada, administrados en cada diócesis por el prelado respectivo, se destinasen exclusivamente, y salvas las obligaciones que pesan sobre ellos, á los gastos del culto. El importe anual de esta renta ha de computarse en la dotación del clero por una cantidad fija, que se determina mediante el acuerdo de la Iglesia y el Estado. En su virtud, el Real decreto de 18 de Octubre de 1875 señaló como importe líquido de las limosnas de Cruzada la cantidad de 2.670.000 pesetas, que la comisaría general del ramo distribuye á las diócesis como descuento que luego se hace en la asignación que percibe cada una. Además de los gastos

---

[1] Así se dice en el texto de la misma bula.

de impresión, publicación y administración de la bula, gravan sus fondos á título de cargas de justicia, conforme al mencionado real decreto, 86.167 pesetas 25 céntimos para la fábrica de la iglesia de San Pedro, 7.755 para la de San Juan de Letrán y 25.000 para dotación del nuncio. Aunque la renta de Cruzada no entra materialmente en el Tesoro, se formaliza, como queda dicho, por cuenta de las obligaciones eclesiásticas y es una minoración efectiva de los gastos de esta clase. Siendo voluntaria la prestación origen del ingreso que estudiamos, nada hay que decir en contra de ella.

Agencia general de preces á Roma.—Es la oficina encargada de trasmitir al Papa las solicitudes de indultos, dispensas y otras gracias apostólicas, y de comunicar á los interesados, por conducto de los diocesanos, las bulas y concesiones. Fúndase su existencia en la ley 12, tít. III, libro II de la Novísima Recopilación, que prohibe solicitar directamente de Roma el otorgamiento de esas mercedes. Suprimida esta dependencia, que se incorporó á la pagaduría del Ministerio de Estado por real decreto de 7 de Junio de 1837, se restableció por otro fecha 26 de Septiembre de 1851, poniéndola á cargo del Ministerio de Gracia y Justicia y mandando ingresar en el Tesoro los derechos correspondientes á las dispensas. La Agencia, que ha vuelto á depender de Estado, cobra el 15 por 100 de las cantidades que envía á Roma por cuenta de los solicitantes, como quebranto de giro y retribución del servicio; sus gastos, que son muy pocos, están juntos con los de la Obra pía, y resulta, por lo tanto, que el pequeño importe de esos derechos es un producto líquido para la hacienda. Difícil es justificar que la comunicación de los católicos con el Papa dé motivo para un servicio administrativo; pero más ha de serlo hallar razón para que las concesiones del Pontífice sean materia imponible y origen de una renta en el Estado.

Unida á la Agencia de preces está, como ya hemos dicho, la llamada *Obra pía de Jerusalén*, ó sea el Patronato de los Santos Lugares. Esta fundación, cuyo origen se re-

monta al siglo XIII, llegó á poseer cuantiosos bienes, allegados por medio de donaciones y limosnas, que fueron exceptuados de la desamortización. Más de una vez han contribuído los fondos de la Obra pía á aliviar los apuros del Erario, y últimamente se habían puesto á su cargo obligaciones del Ministerio de Estado, entre ellas el sostenimiento de la Agencia de preces y de la iglesia de San Francisco el Grande de Madrid. La ley de 2 de Agosto de 1886, que suprimió otras cajas especiales, mandó que la hacienda se incautara de los bienes de la Obra pía, y pasaron al Erario cerca de 14 millones de pesetas, así como al presupuesto de gastos los que antes se cubrían con esos recursos. La Obra pía tiene la exclusiva para la venta de objetos piadosos procedentes de Jerusalén, concedida por numerosas disposiciones, y más recientemente por la real orden de 11 de Octubre de 1876, que declaró estancados esos objetos. Un decreto fecha 27 de Diciembre de 1888 ha dispuesto que las limosnas para los Santos Lugares no ingresen en el Tesoro, como venía sucediendo, y queden á cargo del Patronato, que anualmente debe rendir cuentas de su inversión al Tribunal de las del reino.

II.—La *concesión de títulos, honores y distinciones* es atributo que á nombre de la moralidad se reconoce al Estado para que premie las virtudes y merecimientos especiales, á la vez que castiga los delitos. Los Gobiernos mantienen y siguen otorgando con ese objeto títulos, honores, condecoraciones, etc., que en otras épocas eran muy estimados, porque llevaban anejos *tierra*, *honor* y *jurisdicción*, y mejoraban de un modo eficaz la condición social de los favorecidos; pero que en nuestros días, no existiendo clases privilegiadas ni vinculaciones, no reportan ventaja positiva alguna y son huecas distinciones, que únicamente pueden satisfacer la vanidad. Según nuestro criterio, no es misión adecuada á las funciones del poder público el expedir patentes de virtud y mérito, por más que ha de ser lícito al Estado recompensar en una ú otra forma los servicios eminentes ó extraordinarios que se le presten; pero dado que

los premios se otorguen, cualesquiéra que sean sus clases y motivos, todo se concibe menos el que pueda hacerse de ellos objeto de imposición. Con tales exacciones la recompensa deja de serlo y se convierte en gravamen; la concesión toma el carácter de una venta, ó constituye, por lo menos, un impuesto sobre los merecimientos y la vanidad de ostentarlos ó sobre el deseo de fingirlos.

El *derecho de lanzas y medias anatas*, exigido por Felipe IV (1631) á los títulos de Castilla, se justifica teniendo en cuenta las circunstancias de aquel tiempo, porque venía á sustituir con una contribución las obligaciones—el servicio militar principalmente—unidas á las mercedes hechas á los nobles y á recompensar de algún modo la exención que estos gozaban para el sostenimiento de las cargas públicas; pero el *impuesto de grandezas y títulos*, creado en 1846, no puede sostenerse en nuestros días, cuando tanto han variado las condiciones sociales. Hay en este impuesto algo de retribución, porque el Estado no sólo concede las distinciones nobiliarias que le pagan, sino que reglamenta y asegura su exclusivo disfrute á los agraciados; pero dominan en él los caracteres suntuarios y aun el de una imposición de clases, y esto nos obligará á examinarle otra vez más adelante. Dejaremos para entonces el hablar de las disposiciones y tipos con arreglo á los cuales se percibe, y ahora nos limitaremos á decir que contribuyen además los títulos y grandezas por los derechos del timbre que ha de emplearse en los expedientes y documentos justificativos, necesarios para las trasmisiones, y en los diplomas con un sello móvil de 200 ó 150 pesetas, según que tenga ó no grandeza de España el título. Y todavía han de pagar, entre otros derechos de cancillería, por la imposición del sello real de Castilla que se hace en los despachos.

Los honores oficiales y condecoraciones devengan también derechos de concesión. Los honores que llevan consigo tratamiento pagan 750 pesetas y 375 los que sólo dan opción al uniforme, y además unos y otros los derechos de

media anata, que consisten en la octava parte del sueldo menor asignado á la categoría administrativa que se concede. Por las cruces nacionales ó extranjeras se paga según aranceles, que son diferentes para cada una de las órdenes y jerarquías establecidas dentro de ellas. Á pesar de las restricciones puestas para evitarlas, se abusa de la concesión de estas gracias *libres de gastos*; pero aun en tal caso quedan sujetas á los derechos de cancillería y expedición de diplomas, que conforme á la ley de 22 de Marzo de 1859 importan desde 50 pesetas para los caballeros hasta 250 para las bandas y grandes cruces, sin perjuicio del impuesto de timbre (arts. 81 á 83 de la ley), que es de 50, 75 ó 100, según la clase de las concesiones, gravamen este último de que únicamente se libran las cruces de Beneficencia, si se declara la pobreza del interesado y las otorgadas á militares por méritos de guerra, cuando no lleven aneja pensión. La ley de presupuestos de 1892 recargó en el 50 por 100 los derechos de concesión de honores y expedición de títulos de condecoraciones.

El impuesto sobre grandezas y títulos rindió en 1900 939.957 pesetas y los gastos de su administración son insignificantes porque no constituye ramo separado; los derechos de cruces y honores se abonan en papel de pagos y debe ponerse á su cargo la partida de 13.350 pesetas que cuestan en el ministerio de Estado las órdenes de Carlos III, Isabel la Católica y Damas de María Luisa.

Finalmente, los títulos que habilitan para el desempeño de toda clase de destinos públicos están del mismo modo sometidos á la imposición de sellos, que no se dirigen á la autenticidad del despacho, sino al cobro de un impuesto; por eso se proporciona la exacción á la base que ofrece el sueldo de cada cargo, y recorre una escala que empieza en dos pesetas para los sueldos de hasta 1.000 y llega á 100 pesetas para los mayores de 10.000 (art. 73 de la ley provisional del timbre). Si en las investiduras que se confieren por vía de merced ó recompensa es injustificada y contradictoria la imposición de derechos, mucho más ha de

serlo cuando se trata de los destinos públicos, en cuya provisión no debe haber nada de *gracia* y ha de obrarse sólo con arreglo á *justicia*.

III.—*Instrucción pública*.—Como hemos visto al hablar de los gastos de este ramo, el Estado sólo costea la enseñanza superior y profesional y la que se da en los Institutos de Madrid. La retribución por estos servicios consiste en los derechos de matrículas y títulos, que ingresan en el Tesoro, porque los de exámenes, certificados, etc., se aplican directamente á las remuneraciones de los profesores y empleados administrativos. Cobráronse esos derechos en metálico por los diversos establecimientos hasta que la ley de presupuestos de 25 de Julio de 1855 dispuso que se abonasen en un papel especial que se creaba al efecto.

La ley general de instrucción pública, fecha 9 de Septiembre de 1857, mantuvo la rebaja hecha poco antes—4 de Mayo de 1855—en el importe de las matrículas, que había llegado á ser de 80 pesetas por año en algunas enseñanzas, y publicó una tarifa que marcaba desde 30 pesetas para la segunda enseñanza, hasta 70 que debían pagarse en las facultades de medicina, farmacia, derecho y teología. Por los grados había que satisfacer desde 50 pesetas en el de bachiller en artes, hasta 750 en el doctorado de todas las facultades. De las modificaciones posteriores á esa disposición citaremos: las del decreto de 3 de Agosto de 1867, que aprobó una nueva tarifa en que se llegaba otra vez al tipo máximo de 80 pesetas para la matrícula; la de 29 de Septiembre de 1874, que estableció el pago de derechos por asignaturas á razón de 8 pesetas para la segunda enseñanza y 16 en las facultades; el real decreto de 4 de Junio de 1875, señalando para los alumnos libres la mitad de los derechos que satisfacen los de la enseñanza oficial; los decretos de 6 de Julio y 10 de Agosto de 1877, el primero admitiendo las matrículas extraordinarias, durante el mes de Octubre, con el pago de dobles derechos, y el segundo, que mandó se abonaran las matrículas en el acto de hacerlas, en lugar de satisfacerse en dos plazos

como antes, redujo á 15 pesetas las de facultad y exigió á título de *derechos académicos*, que debían satisfacerse en metálico, 5 pesetas por asignatura en la segunda enseñanza, 10 por la de estudios en la licenciatura y 20 por los del doctorado; la ley de presupuestos de 31 de Diciembre de 1881, que dispuso se recaudaran en papel los derechos académicos, y finalmente, el decreto de 5 de Febrero de 1886, que deroga otro de 1885 en que se eximió de pago de matrícula á los alumnos de enseñanza libre.

El art. 8.° de la ley de presupuestos para 1890-91 ordenó que todos los alumnos de los establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Fomento, sin otra excepción que las escuelas públicas de primeras letras y las de artes y oficios, paguen los derechos de matrícula y académicos establecidos en 1877. Esta disposición se refiere, por consiguiente, á las llamadas escuelas especiales, y la ley de 5 de Agosto de 1893 exige para el ejercicio de las carreras de ingenieros el título académico correspondiente.

Esa misma ley elevó á 1.000 pesetas los derechos del título de doctor, y conforme al art. 28 de la del timbre, las matrículas cuestan 20 pesetas por asignatura en las Universidades, 8 en los Institutos y 25 por grupos y en dos plazos en las escuelas normales. Los artículos 82, 83 y 84 señalan el timbre que han de llevar los diversos títulos académicos y el 36 y otras prescripciones de carácter general el uso del sello móvil y del papel sellado en los documentos de enseñanza.

Los ingresos por todos esos conceptos podemos evaluarlos en unos 5 millones de pesetas, y se acercan mucho al importe de los desembolsos efectivos que hace el Estado para el sostenimiento de la enseñanza general, porque las diputaciones provinciales satisfacen además 2.033.000 pesetas por gastos de los Institutos y escuelas normales, 280.375 para la de bellas artes y 25.000 para archivos y bibliotecas, á lo que han de agregarse 200.000 pesetas que se calculan al producto de los bienes de Institutos, que pasaron á la hacienda pública.

VI

La acuñación de la moneda.

Tal vez debiéramos colocar este monopolio entre los *fiscales*, ya que es origen de renta, y que éste es sin duda el motivo más eficaz de todos los que han contribuído á que se establezca; pero cediendo á la opinión común, que juzga preciso ó conveniente para los intereses sociales que el Estado se reserve la acuñación de la moneda, la consideramos como un servicio administrativo, aunque no sin insistir en las ideas que acerca de esta materia dejamos consignadas en la *Parte general* [1].

Los anales monetarios de nuestra patria alcanzan hasta épocas de su historia que no son bien conocidas. Parece indudable que los fenicios enseñaron á los españoles el arte de la acuñación, y hanse encontrado monedas que corresponden al año 218 antes de Jesucristo. Bajo la dominación romana las ciudades batieron por su cuenta monedas, que se llamaron por eso *autónomas*, hasta que Calígula creó el monopolio en el año 41 de nuestra era, y prohibió la acuñación á las localidades, cuyo número se hace subir á 96, que ejercían aquel derecho.

Los godos aceptaron el sistema monetario de los romanos, no acuñaron por sí mismos hasta mediados del si-

---

1 Tomo I, sección III, cap. VIII.

glo VI, y copiaron también de aquéllos el vicio de adulterar el valor de la moneda.

En los primeros siglos de la reconquista tampoco labraron monedas los reyes cristianos, y circulaban las antiguas romanas y góticas, admitiéndose también las fabricadas por los árabes. Á principios del siglo XI se remontan las noticias que tenemos del *maravedí*, que fué por mucho tiempo la unidad monetaria de Castilla. Señálanse muy diversas etimologías á esta voz; pero, de todas suertes, no puede ponerse en duda que su origen es morisco. Húbolos de oro y de plata, y no fué moneda simbólica ó imaginaria, sino real y efectiva, y tenían de peso la sexta parte de una onza, según resulta de varias leyes y documentos [1]. Los maravedís de oro, que se llamaron también *alfonsíes*, acuñados primeramente, según unos, por Alfonso VI, y por el VIII según otros, fueron adoptados por Alfonso el Sabio como base del sistema monetario que duró hasta la época de los Reyes Católicos. Muchas fueron durante ese tiempo las alteraciones introducidas en los nombres, pesos y calidades de las monedas; pero tiene escaso interés para nuestro asunto el que hablemos de los *sueldos pepiones* y *pepiones sencillos* de Fernando III, de los *sueldos burgaleses* y *dineros prietos* de Alfonso X, de los *cornados* ó *coronados* que hizo Sancho IV, de los *reales*, *cruzados* y *coronas* que mandó labrar Enrique III, y de las *doblas*, *dineros*, *blancas*, *enriques*, etc., que se acuñaron en los reinados sucesivos.

El *Fuero viejo de Castilla*, las *Partidas* y todas nuestras antiguas leyes, sin excepción alguna, reservaron á los monarcas el privilegio de la acuñación, de suerte que si algunos señores batieron la moneda por su cuenta, estampando en ella el sello de las armas reales, fué ésta una de tantas usurpaciones que la nobleza realizó entonces, ó bien dádiva y merced otorgada por la debilidad de la corona. Tales abusos y mercedes se extremaron, hasta el punto de que en el reinado de Enrique IV funcionaban con licencia

---

[1] Colmeiro, *Historia de la economía política*, tomo I, pág. 424

150 casas particulares de moneda y un número mucho mayor de otras, que públicamente y sin ningún temor en las ciudades y villas y en las fortalezas roqueras la fabricaban y expendían menguada de peso ó adulterada la ley de los metales. «Cegados todos por su desordenada codi»cia, fundían la buena moneda para convertirla en mala, y »la que hoy labraban la deshacían mañana bajándola más, »y no había más trato en todo el reino» [1]. Por su parte los reyes no hicieron siempre la acuñación de una manera directa, sino que solían arrendar sus fábricas á especuladores y asentistas poco escrupulosos, los cuales entregaban moneda labrada á cambio de barras de oro ó plata y de grandes privilegios, y no contentos con apelar á semejante arbitrio, se dedicaron desde Alfonso X, que parece fué el primero que entró por este desdichado camino, á las falsificaciones y cambios en el valor de las monedas, que se repitieron con frecuencia escandalosa.

Atentos los Reyes Católicos á evitar la ruina con que amenazaba al comercio la anarquía monetaria, dictaron enérgicas providencias encaminadas á perseguir los falsificadores y á mejorar la calidad del numerario, siendo la más interesante y completa de todas ellas la pragmática dada en Medina del Campo con fecha de 1497. Cerraron las fábricas particulares, recogieron la moneda antigua, elevaron la ley para la nueva y acuñaron ducados de oro, que por sus buenas condiciones se llamaron *excelentes*, reales de plata y monedas de vellón con plata y cobre á que se dió el nombre de blancas.

Volvieron á bajar la ley de la moneda Carlos I y Felipe II, cediendo alguna vez á las instancias de las Cortes, que querían evitar por ese medio la extracción que se hacía del oro y de la plata, y sin otro motivo que sus continuos apuros financieros, los monarcas siguientes de la casa de Austria alteraron muy á menudo el valor de las monedas é inundaron el reino con la de vellón, que hizo

[1] Colmeiro, obra citada, pág. 434.

huir del mercado á los metales preciosos y dió lugar al contrabando y á la falsificación en grande escala, ejecutados simultáneamente por nacionales y extranjeros. De este modo, y por la diversidad de monedas que se labraba en los territorios entonces gobernados por la corona de España, llegaron á su colmo en el siglo XVII los desórdenes de la circulación y los quebrantos del tráfico.

Felipe V dió en 1728 unas ordenanzas que reducían las casas de moneda á las tres de Madrid, Sevilla y Segovia y fijaban la relación de 1 á 16 entre el oro y la plata y la ley de acuñación en 22 quilates y 11 dineros respectivamente. Recogió además toda la moneda de vellón y emitió en su lugar otra de cobre. Desde entonces nuestras monedas pecaron por exceso de valor y se exportaron en grandes cantidades. Sin embargo, Carlos III mantuvo aquellas bases y llevó á cabo una refundición muy esmerada y casi completa de la moneda que circulaba en su tiempo.

Faltaba todavía, después de las saludables reformas de los primeros Borbones, establecer un *sistema* en las monedas, la unidad y la proporción necesarias en el valor de todas ellas, y esta mejora no ha podido conseguirse hasta mediados del presente siglo. El art. 171 de la Constitución de 1812 dijo que correspondía al rey «cuidar de la fabrica»ción de la moneda, en la que se pondrá su busto y nom»bre», y este precepto se ha trasladado á todas las Constituciones posteriores, inclusa la vigente de 1876. Hasta 1834 apenas se tomó más disposición que el funesto acuerdo de reconocer en 1823 un valor de 19 reales á las piezas francesas de 5 francos, con lo cual, viéndose favorecidas, hicieron irrupción en el mercado y excluyeron de él á la moneda de plata española; pero desde aquella fecha comenzaron á dilucidarse con interés las cuestiones monetarias y se formularon proyectos de arreglo, cuya consecuencia fué el decreto refrendado por el ministro Salamanca en 31 de Mayo de 1847, que fijó como unidad monetaria el real de plata y como ley para la moneda de oro y plata la de nueve décimos de fino y un décimo de cobre.

No llegó á plantearse este decreto, y en el año siguiente el Sr. Bertrán de Lis dió otro, fecha 15 de Abril, disminuyendo algo el valor de las monedas de plata para ponerlas en relación con las extranjeras y establecer con el oro la proporción de 1 á 15 y 771 milésimas, en lugar de la de 1 á 16 que era la admitida. Se mandaron acuñar, como moneda de oro, el doblón de Isabel II ó centén de 100 reales; de plata, el duro ó peso fuerte de 20 reales; el medio duro, escudo ó decén; la peseta; la media peseta y el real, y de cobre, el medio real, la décima parte de real, la doble décima y la media décima, y se dispuso que el Gobierno creara las casas de moneda que estimase convenientes, llevando á cabo una refundición general, siempre que su coste no resultara mayor del 10 por 100.

La depreciación que poco después sufrió el valor del oro á consecuencia de las importaciones hechas en Europa, de California y de la Australia, obligó á suspender en 1851 la acuñación de ese metal y á fijar en 1854 su relación con la plata como de una á 15 y 475 milésimas.

Para disminuir la cantidad de la moneda de cobre, se pusieron restricciones á su circulación en 1852, y se procedió, en virtud del real decreto de 5 de Agosto del mismo año, á la recogida de la calderilla catalana, cuyo valor nominal era excesivo, canjeándola en parte por moneda de Castilla y parte por unos billetes amortizables por mitad á expensas del Gobierno y de las cuatro provincias del principado.

El decreto de 19 de Agosto de 1853 mandó que cesara la acuñación de las monedas de medio real, sustituyéndolas con otras de cuartillo, y la ley de 18 de Enero de 1856 dispuso la construcción en Madrid de una casa de moneda, donde se centralizaran las operaciones de su fabricación y la de efectos timbrados.

En 1861—real decreto de 31 de Enero—se mandó hacer monedas de oro con valor de 40 y 20 reales para suplir la escasez de la plata gruesa, y la ley de 26 de Junio de 1864 adoptó como unidad monetaria el escudo de plata de 10

reales, ordenando la acuñación en oro de doblones á diez, cuatro y dos escudos; en la plata, de duros, escudos, pesetas, medias pesetas y reales, y una moneda de bronce para reemplazar á la de cobre por piezas de medio real, de cuartillo, de décimas y medias décimas. La ley que se fijaba al oro y á los duros y escudos era de 900 milésimas de fino; para las otras monedas de plata, la de 810 milésimas, y para la de bronce, 95 partes de cobre, cuatro de estaño y una de zinc. Esta innovación fué sin duda inconveniente, porque daba á nuestro sistema monetario una base sin correspondencia en las admitidas por las otras naciones y además porque la unidad adoptada no tenía representación para la mitad ni para la cuarta parte.

La revolución de Septiembre hizo necesaria la reacuñación de la moneda, y aprovechando esta circunstancia el Sr. Figuerola, acomodó nuestro sistema á las bases establecidas en el convenio internacional monetario celebrado el año 1865 por Francia, Bélgica, Italia y Suiza, declarando, sin embargo, que España no contraía por ello los compromisos que se impusieron esas naciones hasta que juzgase conveniente adherirse á sus acuerdos.

Las principales disposiciones del decreto de 19 de Octubre de 1868 que planteó la reforma son las que siguen:

«Artículo 1.° En todos los dominios españoles la unidad monetaria será la *peseta*, moneda efectiva, equivalente á 100 céntimos.

Art. 2.° Se acuñarán monedas de oro de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas, cuyo peso, ley, permisos y diámetros serán los siguientes [1]:

[1] La ley de 26 de Diciembre de 1899 ha modificado este artículo reduciendo á 3 milésimas el permiso por peso para las monedas de 5 pesetas y á 1 milésima el permiso de ley para todas las monedas de oro.

CLASE DE MONEDA.	PESO EXACTO — Gramos.	PESO Permiso en feble ó fuerte. — Milésimas.	LEY EXACTA — Milésimas	LEY Permiso en feble ó fuerte — Milésimas	Diámetro. — Milím.
De 100 pesetas.	32,25806	1			35
De 50 »	16,12903	1			28
De 20 »	6,45161	2	900	2	21
De 10 »	3,22580	2			19
De 5 »	1,61290	4			17

»Art. 3.° Asimismo se acuñarán monedas de plata de 5 pesetas, cuyo peso será de 25 gramos, con permiso de 3 milésimas, ley de 900 milésimas, permiso de 2 milésimas y 37 milímetros de diámetro.

»Art. 4.° También se acuñarán monedas de 2 pesetas, 1 peseta, 50 céntimos y 20 céntimos, cuyo peso, ley, permisos y diámetros serán:

CLASE DE MONEDA	PESO EXACTO — Gramos.	PESO Permiso en feble ó fuerte. — Milésimas.	LEY EXACTA — Milésimas	LEY Permiso en feble ó fuerte. — Milésimas.	Diámetro. — Milím.
2 pesetas . 00	10	5			27
1 ídem.... 00	5				23
0 ídem.. . 50	2,50	7	385	3	18
0 ídem.... 20	1,00	10			16

»Estas monedas... no se entregarán por las cajas públicas ni serán admisibles entre los particulares en cantidad que exceda de 50 pesetas. El Estado, sin embargo, las recibirá de los contribuyentes sin limitación alguna.

»Art. 5.° Se acuñarán monedas de bronce de 10, 5, 2 y 1 céntimos, con el peso, permisos y diámetros siguientes:

CLASE DE MONEDA	PESO		LEY		Diámetro.
	EXACTO — *Gramos.*	Permiso en feble ó fuerte. — *Milésimas.*	EXACTA — *Milésimas.*	Permiso en feble ó fuerte. — *Milésimas.*	— *Milims*
10 céntimos..	10	10	950 cobre.	10	30
5 ídem...	5				25
2 ídem.. ...	2	5	40 estaño	5	20
1 ídem.. ..	1		10 zinc..		15

»En ningún caso las monedas de bronce podrán entregarse por las cajas públicas, ni tendrán curso legal entre particulares, en cantidad que exceda de 5 pesetas; pero las cajas públicas las recibirán sin limitación alguna.

»Art. 7.° Se acuñarán en moneda de oro y de plata de 5 pesetas las pastas que presenten de su cuenta los particulares, sin exigirles descuento ni retenida alguna por gastos de fabricación.

»Art. 8.° Las monedas de plata á la ley de 835 milésimas y las de bronce se acuñarán exclusivamente por cuenta y en beneficio del Estado.

»Art. 9.° ...La total suma de moneda circulante de plata de 835 milésimas no ha de exceder de 6 pesetas por habitante, ni de 2 pesetas la cantidad de monedas de bronce.

»Art. 10. Á contar desde 31 de Diciembre de 1870, será obligatorio, así en las cajas públicas como entre particulares, el uso del sistema monetario creado por este decreto.»

La orden de 23 de Marzo de 1869, dictada para la ejecución de la anterior reforma, hace constar que habia en circulación 97 clases de monedas, por no haber acompañado á los cambios de sistema las refundiciones necesarias, pues sólo se hizo una incompleta en 1772, y previene en su art. 1.° que se entienda como *moneda corriente* la que tiene por unidad la *peseta*. El art. 3.° dispone que los presupuestos del Estado para 1870-71 y los sucesivos se calculen en pesetas, y que las oficinas públicas cuenten tam-

bién por esa misma moneda. Siguen á esa orden varios cuadros determinando las equivalencias de las monedas antiguas y las modernas.

La legislación de 1868 ha sufrido algunas modificaciones importantes: la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 estableció que durante aquel ejercicio la plata se acuñaría exclusivamente por cuenta del Estado, y la Real orden de 25 de Marzo de 1878 suspendió hasta nueva orden la admisión en la Casa de Moneda de las pastas de plata, cuyo suministro contrata desde entonces el Tesoro por medio de subasta; el decreto-ley de 6 de Enero de 1887 declaró *fuera de curso legal* las monedas de plata de 20 reales y todas las de cobre y bronce de sistemas anteriores al de 1868; el decreto de 21 de Mayo de 1875, para evitar la aglomeración de la moneda de bronce en las cajas públicas, sujetó su recibo en ellas á la proporción antes señalada para las de cobre, que era de 5 por 100, según la ley de 1864, y la Real orden de 26 de Enero de 1881 y el decreto de 24 de Marzo siguiente, conculcando más violentamente todavía la ley de 1868, han dispuesto: aquélla, que se esté á lo prevenido por el decreto de 27 de Junio de 1852, según el que la admisión y entrega de la calderilla en las cajas del Estado puede llegar hasta 75 pesetas en las sumas de 2.500; y la segunda de aquellas disposiciones, que las cajas públicas puedan entregar en las pagos hasta un 10 por 100 en calderilla del sistema vigente.

El decreto de 24 de Marzo de 1881 suprimió la casa de moneda que existía en Barcelona, y puso término á las acuñaciones de calderilla, que no podrán hacerse de nuevo hasta que lo disponga una ley; y otro decreto fecha 13 de Junio de 1882 reorganizó la Junta consultiva de moneda, que debería entender en estos graves asuntos, porque hace mucho tiempo que no funciona.

Finalmente, el decreto de 20 de Agosto de 1876 ordenó que se acuñase el oro en cantidad bastante para que pudiera limitarse á 150 pesetas la suma de plata, que sería obligatorio recibir en cada pago, y la ley fecha 12 de Mayo

de 1888, que encomendó al Banco de España el servicio de tesorería, mandó que este establecimiento adquiriese barras de oro por valor de 300 millones de pesetas, debiendo satisfacerse los gastos de compra y acuñación de ese metal por mitad entre la Hacienda y el Banco.

Tal es el estado de nuestra legislación monetaria, que suscita difíciles é interesantísimas cuestiones en las que no podríamos entrar sin alejarnos mucho del fin que nos concierne [1]. Indicaremos, sin embargo, nuestra opinión favorable al *monometalismo*, al patrón único de oro, y aun al sistema que ya preconizaba J. B. Say, según el cual no debe señalarse un valor fijo á la moneda, y sólo se ha de decir en ella el peso y la cantidad de metal fino que contiene para que el mercado determine su precio libremente. El *bimetalismo*, que concede igual fuerza *liberatriz*, el mismo curso legal al oro y á la plata, mediante una relación fija establecida entre ellos, nos parece un absurdo teórico, y la experiencia se encarga de demostrar que es cosa insostenible, porque la proporción en el valor de los dos metales cambia á cada momento en el mercado, y siempre hay una moneda que obtiene beneficio y otra que se ve perjudicada con la relación legal. La depreciación enorme de la plata amenaza con una crisis gravísima al comercio en general, y hallamos mucho de contraproducente en los medios de que se ha hecho uso para conjurar ese peligro; el reducir á exiguas proporciones la acuñación de la plata contribuye sin duda á aumentar el quebranto que ya sufre este metal por su abundancia, y el haber rebajado á 835 milésimas la ley de las monedas divisionarias lo encontramos erróneo y altamente censurable, porque la baja en el valor de la plata es un motivo que obliga á afinar más y más las monedas de esa clase, de ningún modo razón que justifique el adulterarlas, Las pequeñas piezas de plata que hoy se fabrican no son, en último resultado, sino una mala moneda de vellón, que no garantiza el porvenir, y antes

---

[1] Véanse nuestros *Principios elementales de la ciencia económica.*

bien, concita y ha de agravar el conflicto que se teme. Dada la existencia de la unión monetara latina, se explica la conducta seguida en nuestra patria; pero creemos también que España debe conservar su libertad de acción, porque no se ve la solución del problema por el camino que trazan esos acuerdos internacionales.

Las disposiciones antes citadas que ordenaron la acuñación del oro no han logrado cumplimiento; carecemos de ese metal amonedado y tenemos como únicos instrumentos de circulación los billetes que el Banco de España emite con exceso para atender á su propia conveniencia y á las necesidades del Tesoro, y una moneda de plata, que pierde, la de ley mejor, un 50 por 100 de su valor nominal. Esta es, no la única, pero sí la primera y más importante de las causas que producen la elevación ruinosa de nuestros cambios con el extranjero.

La hacienda ha realizado grandes beneficios con la acuñación del bronce, cuyo importe pasa de 57 millones de pesetas, que toca por español á 3,36, ó sea casi el doble de la cantidad legal, y forzando también la elaboración de la moneda menuda de plata, que deja considerables ganancias. Hubo algún año, el de 1898-99, en que la acuñación de plata produjo 47 millones de pesetas por efecto de las grandes remesas que se hicieron á Cuba; pero aun sin llegar á esos extremos, desde que rige el actual sistema monetario hasta 1900, en poco más de treinta años, el Tesoro ha ganado 171 millones con la fabricación de la moneda blanca.

Ahora se trata de abandonar ese sistema y hasta se habla de suspender toda acuñación de plata. Así es que en el presupuesto vigente sólo se ponen 500.000 pesetas como ingresos de la Casa de Moneda y sus gastos ascienden á 659.500, más la parte que corresponde en las 188.825 que se invierten en la fabricación y en esa del timbre [1]. Las

[1] La Casa de Moneda puede realizar algunos pequeños beneficios por la acuñación de medallas para los particulares, autorizada por Real orden de 20 de Septiembre de 1864.

consideraciones en que se funda el monopolio no autorizan en modo alguno que el Estado perciba una renta por este concepto, y menos lo consienten las críticas circunstancias de nuestra circulación monetaria, que piden con toda urgencia la traída y acuñación de pastas de oro.

VII

El servicio de comunicaciones.

Comprende por una parte la construcción y conservación de los diferentes géneros de vías, y por otra los ramos de correos y telégrafos.

I. Los caminos ordinarios, que han sido obra del Estado y permanecen en su dominio, no dan rendimiento alguno, según hemos indicado anteriormente, desde la supresión de los *portazgos*. Establecidos éstos por los romanos, fueron cobrados luego con violencia y grandes arbitrariedades por los señores feudales, hasta que los reyes tuvieron la energía necesaria para reivindicar el derecho de gravar el tránsito de las personas y mercaderías, librando á la circulación de aquellas vejaciones. Alfonso X declaró ya que la facultad de exigir portazgos era privativa del monarca y nadie podría pedirlos sin licencia suya; pero se otorgó gran número de esas concesiones, por vía de merced y con otros motivos diferentes, mantenidas hasta que la ley de 3 de Mayo de 1823 las abolió con todos los derechos señoriales. Modernamente los portazgos han sido un arbitrio destinado á la conservación de los caminos, y se ha legislado sobre ellos repetidas veces. La Real orden de 10 de Diciembre de 1861 aprobó una instrucción para el establecimiento y servicio de los portazgos, pontazgos y barcajes, que hizo un resumen de las disposiciones enton-

ces vigentes y les dió la unidad que necesitaban. Varias veces, entre otras por el Real decreto de 25 de Noviembre de 1865, se había intentado la supresión de los portazgos, y la ley de presupuestos fecha 1.° de Julio de 1869 llevó á cabo esa medida refundiéndolos en la contribución industrial; pero en 1877, la ley de 11 de Julio, con el objeto de allegar recursos para la construcción de nuevas carreteras, dispuso que el Gobierno repartiese á las provincias el coste de la tercera parte de las obras que se hicieran en ellas, y que se restableciesen los portazgos para cubrir las otras dos terceras partes. Los derechos habían de recaudarse por medio del arriendo, y sus productos se calcularon en tres millones de pesetas para el año de 1877 á 78.

Al fin, la ley de 31 de Diciembre de 1881 suprimió los portazgos y también la partida que, como subvenciones de las provincias y los pueblos para la construcción de carreteras, venía figurando en el presupuesto á virtud de las disposiciones de 1877. No como impuesto sobre la circulación, sino como retribución del servicio que prestan los caminos ordinarios y en compensación de una parte siquiera de los gastos que ocasionan, creemos que los portazgos tienen defensa mucho mejor que otra porción de arbitrios admitidos entre los ingresos del Estado. No deben hacerse objeto de explotación las carreteras; pero no hay motivo tampoco para que sea gratuito su disfrute. Tal vez lo único que ha condenado á los portazgos es el que rendían muy poco, del mismo modo que otros recursos se mantienen por la sola razón de que son muy productivos.

Los ferrocarriles, cuya explotación se halla en manos de empresas particulares, tampoco son objeto de retribución para el Estado, porque el impuesto sobre transportes no tiene ese carácter y es una contribución indirecta de que nos ocuparemos en el lugar oportuno. Exígense, no obstante, 1.341.000 pesetas á las Compañías para *gastos de inspección* de los ferrocarriles.

Dueño el Estado del canal imperial de Aragón, copartícipe en la propiedad del de Isabel II ó del Lozoya, que abas-

tece de aguas á Madrid, y habiendo subvencionado en diferentes formas á las empresas concesionarias de otras obras de esta clase, percibe como consecuencia de todos esos derechos un ingreso de 1.200.000 pesetas, que no es más que una disminución de los gastos que en esta materia han hecho y continúan haciendo nuestros Gobiernos.

La navegación marítima está sometida al impuesto de transportes; pero desde el momento en que estos derechos se exigen aun en aquellos puntos habilitados para el tráfico donde *nó hay obras artificiales*, no pueden considerarse como retribución del servicio de puertos y construcciones marítimas. El impuesto especial *de faros*, en que la ley de 11 de Abril de 1849 refundió los antiguos arbitrios conocidos con los nombres de *fanal y linterna*, fué suprimido por el decreto-ley de 22 de Noviembre de 1868, á la vez que los de *fondeadero*, *sanidad*, etc.

II. Los servicios de *correos y telégrafos*, á cargo de los Gobiernos en todas partes, no sólo son siempre retribuídos, sino que en la generalidad de las naciones dan lugar á un beneficio considerable para el Tesoro público. Emitida ya nuestra opinión contraria á la existencia de ese monopolio y al establecimiento de un impuesto sobre la trasmisión de la correspondencia, que aparece tan luego como se exige por ella algo más de lo que cuesta [1], hemos de notar que, aun aquellos que consideran este servicio como un origen legítimo de renta para el Estado, reconocen al mismo tiempo que su carácter fiscal es secundario y su condición es la propia de las funciones administrativas.

La necesidad de comunicarse con los que se hallan á grandes distancias ha sido sentida en todos tiempos, y por eso la existencia de los correos es muy antigua. Moisés habla de ellos como de una institución conocida de su pueblo, y se sabe que los persas usaron torres y caballos para sus comunicaciones. Cuando los españoles conquistaron á Méjico, hallaron este servicio desempeñado por indios muy

---

[1] Tomo I, págs. 241 y siguientes

corredores que conducían también personas y efectos de todas clases. Los romanos perfeccionaron los correos *(cursus publicus)* estableciendo los caballos escalonados, que después se han llamado postas. En la Edad Media los estudiantes, que hacían, como ahora, viajes periódicos, llevaban siempre de un punto á otro gran número de cartas, y en España este último medio llegó á tener tanta importancia, que había quince arrieros matriculados en la Universidad de Salamanca para servir de conductores á los estudiantes y gozar su fuero.

Aunque en el Fuero real y en las Partidas se encuentran algunas disposiciones concediendo privilegios á los correos, ellas mismas demuestran que el sistema de comunicaciones era todavía muy imperfecto. Isabel la Católica contrató con un particular la conducción del correo. Carlos I celebró también dos contratos, uno para Italia y Alemania, y otro para Méjico. Felipe V dió las primeras ordenanzas del ramo en 1716, y planteó este servicio de una manera uniforme por medio de expediciones, que llevaban periódicamente la correspondencia á los puntos principales. El pago se verificaba al recibir la carta, y no había certificados ni seguridad alguna. En tiempo de Carlos III, las expediciones salieron ya dos veces por semana, se dividieron las cartas en dobles y sencillas, según su peso, y se tomó además en cuenta la distancia para fijar el precio del trasporte. Al efecto se dividió la Península en varias zonas, señalando diversa tarifa para cada una de ellas.

La administración de correos estuvo á cargo del ministerio de Estado, hasta que en 1812 se trasladó al de la Gobernación. Desde 1835 se hicieron tres expediciones semanales, y en 1843 se estableció ya el correo diario á todas las capitales. En 1845 se varió el sistema de pago, haciéndole depender sólo del peso; las cartas sencillas ó de menos de seis adarmes costaban un real, y las dobles ó mayores de este peso 10, 15, 20 cuartos, etc., según el exceso que contuvieran.

Simplificado de esta manera el servicio de correos, se

dictaron todavía gran número de disposiciones para mejorar su administración y contabilidad, hasta que en 1849, por decreto de 24 de Octubre, se introdujo el franqueo previo voluntario por medio de sellos especiales, haciéndose rebajas en los precios para estimularle. Entre tanto principiaron á celebrarse tratados postales con las naciones de Europa y se regularizaron las comunicaciones de Ultramar.

Por último, el Real decreto de 16 de Marzo de 1854 estableció el franqueo previo forzoso para todas las cartas dobles, y observándose al poco tiempo que las nueve décimas partes de la correspondencia se franqueaban, se hizo general y obligatorio el franqueo previo desde 1.° de Julio de 1856, por decreto de 15 de Febrero del mismo año. Posteriormente se han introducido algunas mejoras en este servicio, tales como el establecimiento en 1862 del correo interior para las capitales y pueblos importantes; las facilidades otorgadas á la circulación de periódicos é impresos, cuyos derechos, rebajados ya por el decreto de 22 de Mayo de 1864, han sido luego objeto de nuevas reducciones; la entrada de España en la unión universal de correos que se pactó en 1879; la admisión de pliegos con *valores declarados*, en virtud del Real decreto de 6 de Octubre de 1883, instrucción de 10 del mismo mes y Real orden de 29 de Octubre de 1884; la trasmisión de pequeños paquetes internacionales conforme al convenio universal de 1891; el convenio con Portugal; la admisión de numerario hasta la cantidad de 50 pesetas, reglamentada en 9 de Diciembre de 1899, etc.

El servicio de correos se hace conforme al reglamento fecha 7 de Junio de 1898. Los conceptos generales de la tarifa vigente para el franqueo de la correspondencia postal están en el capítulo III, sección I, párrafo III de la ley del timbre, y tiene como bases, según queda indicado, el franqueo previo forzoso y el pago con relación al peso de las cartas ó paquetes. Además del impuesto de los sellos que abona el remitente, las cartas, que no procedan del ex-

tranjero ó circulen en el interior de las poblaciones, devengan 5 céntimos, como precio del reparto á domicilio, que satisface el destinatario, con arreglo al decreto de 30 de Diciembre de 1881.

Los gastos del servicio ascienden á unos 15 millones de pesetas, incluyendo los 8 de subvención que se pagan á los vapores-correos de la Compañía Trasatlántica por la dirección de Obras públicas. No pueden fijarse con exactitud los productos del correo, porque han venido aplicándose á este servicio los mismos timbres que servían para telégrafos. El presupuesto señala por ambos conceptos un ingreso de 21.500.000 pesetas, pero la recaudación por sellos de comunicaciones ha sido en 1900 de más de 26 millones, y podemos calcular que 21 por lo menos corresponden al correo.

Produce además este servicio *los derechos de apartado*, que se recaudan en metálico, por la tarifa del 27 de Junio de 1899, de aquellas personas que quieren recibir su correspondencia directamente y no por la lista general ni por mano del cartero. Este rendimiento y los que se obtienen por conducción de la correspondencia extranjera, timbre de periódicos y varios otros conceptos importan 200.000 pesetas. De notar es la insignificancia de esta última suma; pero, de todas suertes, el ramo de correos deja un producto de alguna importancia para el fisco.

Mucho falta todavía para que nuestro servicio de correos tenga la regularidad necesaria, y á mejorarle debiera dedicarse ese sobrante. Sin embargo, es preciso también rebajar algo las tarifas, porque es un precio excesivo de trasporte el de los 15 céntimos de franqueo y 5 de cartero que se cobran por un pliego sencillo en la Peninsula. Asímismo debe abolirse la franquicia de que gozan los diputados, senadores, ministerios y dependencias administrativas, por el enorme abuso que de ella se hace. Á lo sumo, pudiera concederse la circulación de pliegos con determinados sellos oficiales, exigiendo al destinatario el abono del franqueo. El sistema adoptado para la retribución es sencillo y pro-

ductivo, porque sus condiciones son generales y uniformes; pero esto mismo le da cierto sabor de injusticia. La distancia debe computarse para fijar el precio de las cartas, pues de otro modo sale perjudicado el que las envía cerca, en obsequio del que las envía lejos. Lo mismo sucede con el franqueo previo forzoso; todo servicio debe ser retribuído por aquel á quien interesa, y no sabiéndose en la correspondencia cuál es el beneficiado, hay algo de arbitrariedad en hacerla pagar siempre al remitente. Pero estos inconvenientes no pueden evitarse sino con el libre desempeño del servicio de correos, y dado que subsista el monopolio, creemos aceptable el sistema actual, porque su remedio causaría más daño con la complicación del servicio y el menoscabo de sus productos. La reforma que por de pronto convendría llevar á cabo es la de separar este ramo del ministerio de la Gobernación, para quitarle todo carácter político y dar más seguridad á la correspondencia, llevándole al ministerio de Agricultura, Industria y Comercio ó al de Hacienda, como se ha hecho en algunas naciones. El primer paso en este sentido le dió el decreto de 12 de Marzo de 1889, creando un cuerpo especial de correos; pero hay, además, que pensar en extender los servicios postales con aplicación al ahorro y á otras necesidades que satisface en casi todas las naciones [1].

Telégrafos.—La trasmisión de la correspondencia por medio de signos convencionales es también conocida desde muy remota fecha. Homero dice que en la guerra de Troya se usaron las hogueras como medio de comunicación, y se sabe que los romanos se valían también de las señales. Perfeccionáronse luego estos sistemas, y ya en tiempos de Luis XIV se introdujeron las torres provistas de anteojos de mucho alcance, que fueron el primer paso para los telégrafos ópticos, dignamente reemplazados en nuestros días por la electricidad.

Incalculables son los beneficios que reporta ese gran des-

---

[1] Véase Gutiérrez, *La reforma postal.*

cubrimiento. El hombre tiene á su disposición un agente tan rápido como el pensamiento, y al contacto de la chispa eléctrica se funden las costumbres, se aúnan los intereses, y parece como que la Humanidad se aproxima y se concentra. Todavía necesita la ciencia dotar á este medio de comunicación con dos requisitos que hoy le faltan: la autenticidad y el secreto; el día en que ambos se consigan, su utilidad crecerá notablemente.

En España se emprendieron las obras de la primera línea telegráfica, que debía enlazar á Madrid con Irún, el año 1852, y construídas ya otras varias, se abrieron todas al público por orden é instrucción de 25 de Febrero de 1855, estableciendo el pago por zonas ó distancias, y por el número de palabras que se trasmitía. La ley de ferrocarriles de 15 de Enero de 1856 dispuso que las empresas recibieran en los postes de sus líneas los hilos telegráficos que el Gobierno necesitase para su servicio y el del público, y la Real orden de 25 de Febrero de 1861 aprobó el reglamento general del ramo, vigente todavía, aunque con muchas y sustanciales alteraciones, que suprimió las zonas y fijó el precio uniforme de cinco reales por cada grupo de diez palabras para el interior del reino. El real decreto de 21 de Abril de 1864 abolió el pago de un real que se exigía por la conducción de los telegramas á domicilio y rebajó á cuatro reales el coste de las diez palabras; una real orden de 22 de Mayo del mismo año dispuso que el abono de la correspondencia telegráfica se hiciera por medio de sellos; en decreto de 29 de Agosto de 1870 se concedió á cada despacho la franquicia de cinco palabras para la dirección y la firma; otra disposición de 14 de Diciembre de 1875 estableció la tasa de una peseta para los despachos que no excedieran de diez palabras, y 10 céntimos por cada una de las que pasaran de este número; y finalmente, por Real decreto fecha 6 de Octubre de 1883 se marcó el precio de una peseta por cada quince palabras, inclusas las de señas, y 10 céntimos por cada palabra más, reduciéndose el abono al de 50 y 5 céntimos, respectivamente, para los despa-

chos que circulen entre dos pueblos comprendidos en una misma provincia. La ley del timbre exige que cada telegrama lleve además un sello móvil de 5 céntimos. Los Reales decretos de 7 de Mayo de 1889 y 18 de Noviembre de 1890, con el reglamento fecha 2 de Enero de 1891, conceden abonos á precios reducidos de trasmisión telegráfica á las empresas periodísticas y agencias de noticias, y por convenio de 3 de Marzo de 1899 entre Francia, Portugal y España se rebajan las tarifas con el 50 por 100 para el cambio de telegramas destinados á la publicidad. Para el servicio telegráfico internacional está vigente el convenio revisado en Budapest el año 1896.

Desde 1864—decreto 30 de Marzo—se admite el establecimiento de líneas y estaciones telegráficas privadas ó de corporaciones, que hoy se regula por el decreto de 29 de Enero de 1889. Estas disposiciones y las contenidas en la Real orden de 14 de Marzo de 1868, Real decreto de 12 de Abril de 1871 y ley de 29 de Diciembre de 1881, sobre apertura de las líneas telegráficas de los ferrocarriles para servicio del público, han dado una extensión considerable y suficiente para las necesidades del país á este medio de comunicación, cuyo uso sólo está limitado por el coste que necesariamente tiene.

Complemento del telégrafo son las *redes telefónicas*, y el decreto de 16 de Agosto de 1882 autorizó al Gobierno para otorgar, mediante concurso, su establecimiento y explotación á las compañías ó particulares que lo solicitasen, sin perjuicio de la facultad que se reservaba al Estado de organizar por sí mismo este servicio. Fueron pocas las concesiones hechas con arreglo á esta disposición, y otro Real decreto de 11 de Agosto de 1884 acordó que la administración estableciese el teléfono en las poblaciones donde lo creyera conveniente, dictándose al efecto un reglamento aprobado en 12 del mismo mes; el decreto de 13 de Junio de 1886 entregaba este servicio á la iniciativa particular, y el de 11 de Noviembre de 1890, derogando los anteriores, estableció un sistema mixto de construcción por el Estado

y concesión á particulares, mediante el abono, *como derecho de regalía* y por el coste de la inspección, de un canon anual, que el reglamento de 2 de Enero de 1891 fijó en cinco pesetas por kilómetro y conductor. El decreto de 15 de Agosto de 1894 mandó que las nuevas concesiones de redes telefónicas pagaran el 10 por 100 de la recaudación total, pudiendo optar las anteriores entre ese derecho y el canon fijo. Por último, el decreto vigente de 26 de Junio de 1900, lamentándose de que el Estado haya dejado el servicio telefónico á la acción de los particulares, sostiene con alguna limitación las concesiones de redes urbanas y dispone que en lo sucesivo las líneas interurbanas sólo podrán ser instaladas por el Estado. Cada concesión pagará el 10 por 100 del total rendimiento de la explotación, y las antiguas seguirán satisfaciendo el canon que tuvieren señalado. El reglamento es del día 9 de Julio siguiente.

Cuesta todo el servicio de comunicaciones telegráficas 7.336.794 pesetas, y sus rendimientos por el empleo del timbre los estimamos en unos 5 millones, mas 650.000 que se perciben en metálico por los teléfonos y otros conceptos.

De suerte que, reuniendo en una suma los gastos y los ingresos de correos y telégrafos y sin computar entre los primeros el coste de la fabricación y expendición de sellos, resulta que tales servicios dejan unos 5 millones de beneficio ó renta para el Estado.

VIII

Otros varios servicios administrativos.

Giro mutuo del Tesoro.—Se estableció en 1841 entre las administraciones de correos; pero cuando con el franqueo obligatorio quedaron éstas sin fondos, pasó el servicio á las tesorerías provinciales y administraciones subalternas del ramo de hacienda, por real orden de 18 de Junio de 1856. Entonces se rebajó al 2 el precio del giro, que era antes del 3 por 100, manteniéndose el sistema adoptado desde el principio de emplear libranzas por cantidades fijas. En 1869 se admitieron giros por cualquier cantidad hasta el importe máximo de los 3.000 reales establecido en 1858. Volvióse otra vez en 1873 á los tipos cerrados en libranzas desde una á 125 pesetas, y por último, el Real decreto de 15 de Mayo de 1875 creó las libranzas actuales con *cajetines de garantía*, cuyas combinaciones permiten girar desde una hasta 750 pesetas en un mismo documento. El decreto de 1.° de Noviembre de 1887 ha establecido libranzas especiales para el abono de suscriciones á periódicos, las cuales se expenden con los efectos timbrados y sólo son pagaderas en Madrid. Por convenio ratificado en 21 de Octubre de 1886 funciona el giro mutuo entre Portugal y España. Se admite también para Tánger con cargo al consulado de España.

Autorizado el Gobierno por la ley de Presupuestos de 1892 para concertar con la Compañía Arrendataria de Tabacos el servicio del giro mutuo, se hizo ésta cargo de él en 1.° de Julio de aquel año y le desempeña desde entonces por medio de sus administraciones subalternas, percibiendo la mitad del premio señalado, ó sea el 1 por 100. El presupuesto fija por este concepto un ingreso de pesetas 450.000 y gastos por valor de 250.000; pero en 1900 se han recaudado 541.481 y se pagaron 310.260 de gastos. Alguna vez se ha pedido la supresión del giro mutuo; pero atendiendo á que no constituye monopolio y á que su precio es bastante elevado, con lo cual no impide el trabajo de los banqueros particulares, y teniendo por otra parte en cuenta que favorece al pobre y le sirve para trasladar sus economías de un punto á otro, pagar sus pequeñas deudas y socorrer á sus hijos en el servicio militar, creemos que puede mantenerse sin inconveniente.

Caja de Depósitos.—Tendremos que hablar de ella como medio que puede emplearse para atender á la deuda flotante del Tesoro y por el interés que ofrece su historia bajo este aspecto. Ahora, considerándola como origen que es de ingresos, hemos de decir únicamente que el decreto de 15 de Enero de 1874 restableció la Caja de Depósitos, poco antes suprimida por el Gobierno republicano, y que, conforme á la ley de presupuestos de 1873 se incorporó á la dirección del Tesoro y fué reorganizada por decreto y reglamento del 23 de Agosto del mismo año. Han de hacerse en la Caja los *depósitos necesarios* en efectos públicos y metálico constituídos por decisiones de la Administración ó de los tribunales, ó para fianzas de contratos y cargos públicos, así como los que tengan por objeto cumplir obligaciones de interés público ó privado, y los provisionales para optar á subastas de servicios públicos; y se admitirán como *voluntarios* los que se impongan libremente en efectos públicos para retirarlos á voluntad de sus dueños. Se abona un interés de 4 por 100 á los depósitos necesarios en metálico, excepción hecha de los provisionales, que no deven-

gan intereses por su carácter transitorio, y se cobran á los depósitos voluntarios derechos de custodia, proporcionados al interés que rindan los efectos: por cada 10.000 pesetas nominales se exige el uno, el uno y medio, el dos ó el dos y medio en cada año, según que el interés de la deuda sea del 2, del 3, del 4, del 5 y 6 por 100. Los depósitos que no excedan de 10.000 pesetas nominales pagarán el derecho fijo de una peseta por año. Los efectos sin interés pagan un medio por cada 10.000 pesetas, cuando el capital nominal excede de 60.000, y una peseta si no llega á este guarismo. Los depósitos provisionales en metálico y los de efectos públicos capitalizados por su valor real satisfacen dos pesetas hasta 1.000, y desde esa cantidad, 50 céntimos por cada 250. Debía admitir también la Caja *consignaciones voluntarias en metálico*, con interés variable según el plazo de la retirada; pero había de señalarse la fecha para dar comienzo á estas operaciones y no ha llegado á fijarse todavía. El presupuesto calcula el importe de todos esos derechos en 100.000 pesetas y los gastos de la Caja, que no pueden determinarse porque se hallan fundidos con los de la dirección de la Deuda, exceden seguramente de esa suma. La garantía, que ofrece ese instituto, contra los riesgos de toda clase que presenta la conservación de los efectos públicos es un aliciente ventajoso para el crédito del Estado.

Gaceta de Madrid.—Suprimida la Imprenta Nacional en 25 de Abril de 1867, hubo de restablecerse en 11 de Diciembre de 1868; pero otra vez y por decreto de 4 de Mayo de 1886 se cerró aquel establecimiento y se dispuso contratar por subasta la impresión de la *Gaceta* con el *Boletín de Ventas de Bienes Nacionales*, los *Extractos de las sesiones de los Cuerpos Colegisladores*, las *Sentencias del Tribunal Supremo* y la *Guía oficial de España*. El servicio se rige por la instrucción del 14 de Agosto de aquel año. Los resultados de este sistema son los siguientes: el gasto de composición, tirada y reparto del periódico oficial con sus anejos y la *Guía* importa 250.000 pesetas, contra

500.000 que se calculan como producto de la *Gaceta*, en que sin duda se incluyen también los rendimientos de la *Guía*. Es de advertir que los gastos de personal á que dan lugar esas publicaciones no pueden computarse porque están englobados con los demás de la Subsecretaría de Gobernación. De todas suertes, vemos que el Gobierno obtiene como editor de la *Gaceta* un beneficio de cerca de 250.000 pesetas, y no se justifica ciertamente que así se explote el medio que sirve para la promulgación de las leyes y para dar conocimiento de las órdenes de las autoridades y de los actos oficiales. Debiera, por consiguiente, rebajarse el precio que tienen la suscrición y las inserciones en la *Gaceta*, y no serían por esto grandes los perjuicios del Tesoro, ya que la mayor parte de esos ingresos la da el material de las dependencias del Estado, obligadas á recibir el periódico y á pagar la suscrición.

Publicaciones oficiales.—Bajo este epígrafe hay en el presupuesto de ingresos una partida de 20.000 pesetas, que, si se cumple el art. 30 de la ley de 29 de Junio de 1890, es el producto de *las publicaciones que se editan por cuenta del Estado*, como *Boletines oficiales*, *Colecciones legislativas*, *libros*, *mapas estadísticos ú obras científicas*. Ahora bien, el Ministerio de Gracia y Justicia publica leyes, códigos y colecciones; en el de Fomento se dan á luz trabajos muy interesantes por cierto, del Instituto geográfico y estadístico, del Observatorio astronómico, de la Calcografía nacional y de otros diversos centros; en el de Hacienda se imprimen el *Boletín oficial*, las cuentas generales y presupuestos del Estado, las balanzas de comercio, etc., y el Ministerio de la Guerra tiene un *Diario* muy favorecido por las clases militares. ¿Cómo no rinden algo más tantas y tales publicaciones? Si no hay algún vicio en la administración de esos productos, habrá que convenir en que tienen poco éxito y le cuestan al Gobierno muy caras sus ediciones.

Administración de partícipes.—Viene este ingreso de aquellas épocas en que por merced, enajenación ó empeño

se reconocía á particulares y corporaciones el derecho de tomar una parte de las rentas públicas; el Estado se encargaba de hacer la recaudación íntegramente, y al abonar sus cuotas á los partícipes, les hacía un descuento para indemnizarse de los gastos ocasionados por esa administración. Liquidados aquellos derechos, y cobrándose hoy separadamente el premio por la recaudación, que hace el Estado, de los recargos establecidos por los municipios sobre las contribuciones generales, este ingreso ha perdido la importancia que tenía anteriormente, y aunque se presupone en 110.000 pesetas, sólo dió 90.000 en el año 1900. El descuento que se hacia á los partícipes era de 4 por 100, pero se elevó al 10 por decreto del 11 de Diciembre de 1829, y este tipo es demasiado alto y convendría reducirle á la mitad.

Administración de los recargos municipales.—Para evitar la duplicidad de operaciones que ocasionaba el cobro de los recargos municipales con separación de las cuotas que se reparten para el Estado, se encargó éste de la recaudación de ambos en un solo recibo. Conforme el presupuesto de 1893, el descuento que hace la hacienda por ese servicio es del 5 por 100, y á virtud de la ley de 31 de Mayo de 1900 se ha extendido lógicamente á las contribuciones que perciban los ayuntamientos con arreglo á las leyes sobre ensanche de las poblaciones. No hay en verdad razón para que el Estado haga gratuitamente la recaudación de las cuotas municipales, y aunque el 5 por 100 es algo elevado como premio para esa cobranza, hemos de considerar legítimo el ingreso por este concepto, que importó en 1900, pesetas 1.519.385.

Interpretación de lenguas.—En esta oficina del Ministerio de Estado han de hacerse precisamente las traducciones oficiales de los documentos escritos en idioma extranjero. Los derechos que, en papel sellado, cobra esa dependencia, cuando su servicio interesa á particulares, no cubren seguramente las 56.925 pesetas, importe de sus gastos.

Servicio contencioso. —Los abogados del Estado tienen

como única retribución el sueldo, así es que cuando en algún pleito logran que se condene en costas á la parte contraria, sus honorarios ingresan en el Tesoro. Aunque el presupuesto de 1900 sólo calculaba este ingreso en 10.000 pesetas, la recaudación ascendió á 21.583 durante ese año.

IX

Servicios fiscales.—El estanco del tabaco.

El sistema tributario, implantado por la ley del 23 de Mayo de 1845, redujo los innumerables estancos y monopolios, que entonces existían, á los de la pólvora, la sal, el tabaco y la lotería. La ley fecha 17 de Junio de 1864 declaró libre la fabricación y venta de la pólvora desde 1.° de Enero del año siguiente, y la sal dejó también de estar monopolizada por la Hacienda á principios de 1870, en virtud de la ley del 16 de Junio de 1869; pero en esto, como en otras materias financieras, hemos retrocedido; se ha creado el monopolio de las cerillas fosfóricas, se ha vuelto al de la pólvora, uniéndola á otras sustancias explosivas, y aunque sin llegar á realizarlo, se ha intentado someter el petróleo al mismo régimen.

Traído á España el tabaco en principios del siglo XVI desde las islas de Cuba y Santo Domingo, fué de libre comercio y aun se intentó prohibir su uso, hasta que, viendo cuán rápidamente crecía el consumo, se le hizo origen de renta y se decretó el estanco por las Cortes en 1636. Primeramente se adoptó el sistema del arriendo, que producía 4 millones en 1678; mas hubo que desecharle por los muchos fraudes que producía, y en 1730 se encargó la administración de explotar directamente el monopolio, que, limitado antes á las provincias de León y Castilla, se había

extendido desde 1707 á las de Navarra y del antiguo reino de Aragón.

Generalizado cada día más el uso del tabaco y elevados por la hacienda sus precios, que llegaron á ser de 48 reales libra á fines del siglo XVIII, la renta adquirió gran vuelo, y sus productos fueron en 1770 de 108 millones y medio de reales y de más de 123 el año 1800. Sin embargo, el enorme beneficio que ofrecía hizo tomar considerable incremento al contrabando, no obstante las penas terribles, la de muerte inclusive, con que se castigaba, y los ingresos decayeron, no llegando á 112 millones de reales en 1819.

Al mismo tiempo que el de la sal, decretaron las Cortes de 1820 el desestanco del tabaco para el 1.° de Marzo de 1821; pero tanto disminuyeron los ingresos, que hubo de volverse al monopolio en 1822, aunque tolerando la plantación y cultivo del tabaco en la Península, y en vista de que aun así desaparecía la renta, en 1824 se restableció el estanco por completo. Penosamente y con muchas alternativas en los precios, fué subiendo otra vez la recaudación, que hasta 1839 no consiguió pasar de 100 millones de reales de rendimiento total. En 1844 se arrendaron los productos del tabaco al banquero Salamanca en precio de 75 millones anuales; pero el Sr. Mon rescindió el contrato antes de que llegara á ejecutarse, por encontrarle muy oneroso, y en 1854 los ingresos por este concepto se acercaban á 200 millones de reales.

Otra vez en 1855 se quiso desestancar el tabaco juntamente con la sal, y se presentó un proyecto á las Cortes dejando libre aquel artículo y reemplazando sus productos con derechos impuestos á la producción y al comercio exterior. Los datos en que se apoyaba esta reforma prometían al Tesoro pingües utilidades y á la industria grande aumento. Pero la caída de aquel Gobierno impidió su realización. Finalmente, en el proyecto de presupuestos de 19 de Abril de 1869, que inició el desestanco de la sal, se acometía también el del tabaco, cuya fabricación debía ser libre

desde 1.° de Julio de 1870, así como la importación, mediante el pago de los derechos arancelarios que se fijaron.

Lejos de insistirse en este pensamiento, el estanco volvió á ser riguroso, y se derogó una medida interesante, como promesa de otras más radicales, que estaba en vigor desde 1866. Nos referimos al real decreto de 20 de Abril, que permitió la introducción del tabaco procedente de Cuba y Puerto Rico, gravándole con derechos arancelarios, y declaró libre su circulación y venta, sin más que obtener la patente con arreglo á tarifa y pagar la contribución de subsidio. La industria se apoderó al momento de esta pequeña concesión; pero otro decreto, fecha 26 de Enero de 1871, la puso término, y si bien se restableció en el mismo año, quedó definitivamente abolida en 26 de Junio de 1874.

Era ésta una franquicia ventajosa: para nuestras provincias de Ultramar, porque facilitaba la salida de sus productos; para el comercio interior, porque el tráfico había adquirido bastante desarrollo, y para los consumidores del tabaco, que se encontraban mejor servidos; pero á la sombra del comercio legítimo y de buena fe, el contrabando adquirió grandes proporciones y la renta del tabaco disminuyó considerablemente.

También los tabacos elaborados en Canarias consiguieron su admisión en la Península por real orden de 19 de Abril de 1882. Desde que en 1852 se declararon *francos* los puertos de aquellas islas, el tabaco es libre en ellas. Las leyes de presupuestos de 1876 y 77 autorizaron al Gobierno para comprar tabaco en hoja y cigarros de esa procedencia, y luego, en virtud de la disposición citada, la hacienda recibía para vender en comisión, y por cuenta de los fabricantes canarios, los cigarros que ellos producían. En la actualidad la Compañía arrendataria del monopolio debe adquirir anualmente, en condiciones aceptables de calidad y precio, 100.000 kilogramos de tabaco de Canarias, y podrá vender, en comisión ó por su cuenta, las labores de esa procedencia, como las de los paises extranjeros.

Además, la importación para el consumo de tabacos elaborados es libre mediante el pago de los derechos de regalía, que son de 20 pesetas por kilogramo para los cigarros y de 18 para los cigarrillos y picaduras; pero ha de hacerse por conducto de la Sociedad arrendataria, que percibirá una comisión.

Las Provincias Vascongadas, exentas antes de este monopolio, fueron sometidas á él, en principio, por la ley de 21 de Julio de 1876, y de hecho, á virtud del real decreto fecha 28 de Febrero de 1878, que declaró establecida la renta del tabaco en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya desde 1.° de Julio siguiente, á cuyo efecto la hacienda se hacía cargo de las existencias que hubiera en las fábricas y expendedurías particulares, indemnizando á sus dueños. El estanco, pues, alcanza hoy á toda la Península, Islas Baleares y posesiones del Norte de África.

Los rendimientos del monopolio han seguido una progresión muy rápida, detenida únicamente en los períodos de guerra ó turbulencias políticas, que han desarrollado el contrabando en grande escala. Producía ya el estanco en 1750, como antes hemos dicho, más de 20 millones de pesetas; llegó á pasar de los 30 millones el año 1800; dió un ingreso de 44 millones en 1850, de 73 en 1860, de 114 en el ejercicio de 1880-81 y de 130 en 1886-87. Los gastos en este último año importaron 55.485.747 pesetas, sin que puedan computarse los de la administración central y los que tocan á este ramo entre los generales del resguardo; de manera que la renta líquida venía á ser de 74 y medio millones y estaba en baja con relación á los dos años anteriores.

El ministro Sr. López Puigcerver creyó acertadamente que la renta era susceptible de grandes desarrollos; pero convencido de que la administración no era capaz de lograrlos, y solicitado además por el deseo de llevar al presupuesto como recurso extraordinario el valor de las existencias de tabacos que poseía el Estado, y de tener base para levantar un anticipo considerable, propuso á las Cor-

tes el arrendamiento del monopolio. Sancionado este proyecto por la ley de 22 de Abril de 1887, el decreto fecha 10 de Junio siguiente adjudicó, previo concurso, la explotación de la renta al Banco de España, que constituyó para administrarla una Sociedad anónima denominada *Compañía Arrendataria de Tabacos*. Hé aquí las principales bases del contrato celebrado: el arriendo duraría doce años, y este plazo se dividió en cuatro períodos de tres años cada uno; durante el primer período el contratista debía abonar 90 millones de pesetas en cada año; durante el segundo, el término medio del producto líquido obtenido en los años segundo y tercero, y durante el tercero y cuarto período, el término medio del producto líquido obtenido en el período inmediato anterior. Además de la cantidad que representase en cada año el tipo fijo garantizado, el contratista abonaría el 50 por 100 del exceso del producto líquido total obtenido en el mismo año sobre aquella cantidad. El producto líquido de la renta había de fijarse deduciendo los gastos de administración y elaboración correspondientes á las manufacturas vendidas durante el año, más un 5 por 100 como interés del capital invertido en el negocio. El contratista podía alterar las clases y precios de las labores con autorización del ministro de Hacienda; quedaba obligado á admitir y expender en comisión los tabacos elaborados en las provincias de Ultramar y en Canarias, y había de adquirir por su cuenta cantidades determinadas de los tabacos de esa misma procedencia. El Gobierno quedaba facultado, pasados los dos primeros años del arriendo, para autorizar el cultivo del tabaco de acuerdo con el contratista y para exigir á éste un anticipo hasta de 8 millones de pesetas por cada uno de los años que faltasen para el término del arriendo. La cláusula 31, que era la última del contrato y muy interesante para conocer su espíritu, decía de este modo: «El contratista no podrá hacer reclamación alguna fundada en la falta de exactitud ó error de datos incluídos en los estados formados por la Intervención general del Estado, y que para facilitar el estudio

de este asunto se acompañan, toda vez que están sujetos á la rectificación que pueda producir el examen de las cuentas de que se han tomado».

La Compañía arrendataria, encargada del monopolio en esos términos desde 1.° de Julio de 1887, transformó rápidamente la organización del ramo, la administración general, las fábricas y las expendiciones; mejoró notablemente la calidad de los tabacos, subiendo algo los precios; anuló ó redujo muchísimo, con la creación de resguardos especiales, el contrabando enorme que se hacía antes, y logró por estos medios dar á la venta un grande impulso. En el año de 1891-92 la recaudación por tabacos ascendió á 162 millones, cuando, según hemos visto, los rendimientos alcanzados por la Hacienda no pasaron de 130, el beneficio líquido conseguido fué de 101 millones, lo cual prueba que se había obtenido al mismo tiempo que el aumento del consumo una disminución muy importante de los gastos, y el Estado hizo efectivos algo más de 93 millones en lugar de los 74 que antes percibía. ¡Y, sin embargo, la Compañía en esos cinco años no pudo repartir dividendo alguno á los accionistas y llegó á perder la tercera parte del capital que invirtiera en el negocio!

Esta anomalía se explica por las condiciones verdaderamente leoninas en que se hizo el contrato de arriendo. El canon inicial de 90 millones era conocidamente excesivo, y la prueba de que el error se cometió á sabiendas por parte del Estado la encontramos en la última de las cláusulas que hemos trascrito, donde se establece que el contratista no podrá reclamar contra los datos que sirvieron para evaluar los productos de la renta, precisamente *porque no eran exactos y estaban sometidos á la rectificación de las cuentas*. Pero sobre ser excesivo el canon fijado para los primeros años, tenía un doble movimiento de ascensión, que le hacía variable en cada año y además en cada trienio; la Compañía sólo percibía la *mitad* del beneficio que lograba anualmente sobre el canon fijo, y, no obstante, esa ganancia se computaba *entera* para determi-

nar el canon correspondiente al inmediato trienio; de manera que el beneficio de un año influía con el *doble* de su importe en el canon de tres años. Así se llegó al incomprensible resultado de que las ganancias pudieran perjudicar al contratista y éste se viera en el caso de contenerlas y graduarlas para defender sus intereses. Agréguese á esto que las pérdidas inevitables en el primer año del arriendo se dejaron á cargo de la Compañía para que no influyesen en el canon del trienio segundo; que al arrendatario se le imponía la adquisición de la primera materia en cantidades determinadas, según la procedencia del artículo; de modo que si el consumo rechazaba, por ejemplo, los tabacos de Filipinas ó de Canarias y era preciso sustituirlos con los de Cuba ó Puerto Rico, la mayor adquisición de éstos obligaba á una compra proporcionada de los tabacos desechados; que no se abonaron á la Compañía, entre los gastos de la renta, el coste del resguardo á que se debió la extinción del contrabando; que se interpretaron, en fin, las cláusulas del contrato por parte del Gobierno con un espíritu exageradamente restrictivo, y se comprenderá que en el establecimiento y en la gestión del arriendo hubo un celo laudable por la intención, pero indiscreto y realmente nocivo en sus consecuencias.

Porque no era lo peor esa falta de equidad con que se sacrificaron los intereses del arrendatario, sino el daño que al mismo tiempo habían de experimentar las conveniencias del Estado. El contratista, sin estímulo ni aliciente alguno para hacer mejoras en la renta, que le expondrían á perder sin darle la posibilidad de beneficio, careciendo, por otra parte, de las facultades necesarias para desarrollar las grandes iniciativas y reformas que admite el monopolio, hubiera tenido que limitarse á ir conllevando el negocio hasta llegar al último trienio, y entonces, libre de la amenaza que antes le agobiaba de nuevas elevaciones en el canon, habría explotado la renta, no con la mira de favorecerla, sino con el propósito de hallar una indemnización para sus pérdidas. Es decir, que el monopolio no po-

día administrarse bien al principio y se hubiera administrado peor en el último período.

Por la fuerza de estas consideraciones se hizo en 1892 la reforma del contrato. La Compañía arrendataria debía satisfacer el canon fijo de 90 millones, y una participación sobre el exceso del producto líquido con arreglo á la siguiente escala: hasta 96 millones, el 50 por 100 del aumento; desde 96 hasta 100 millones, el 60 por 100, y desde 100 millones en adelante, el 65 por 100. Á la vez se encargaron á la Compañía la venta de los efectos timbrados y el servicio del giro mutuo del Tesoro. Con este sistema que daba fijeza á la posición, antes incierta, del contratista y ofrecía á su actividad estímulo razonable, continuaron las mejoras y los progresos de la renta, cuya liquidación en el año de 1895-96 dió un producto total de 164.232.838 pesetas, con rendimiento líquido de 98.512.893 y un beneficio para el Tesoro de 94.507.736.

Próximo ya el término del arriendo, se creyó acertadamente que, dada la conveniencia de prorrogarle, debía hacerse desde luego, y la ley del 30 de Agosto de 1896, acordó la renovación por venticinco años á contar desde el 1.° de Julio del citado y fijando estas condiciones: canon anual de 95 millones y participacion del Estado en el exceso del producto líquido de 50 por 100 hasta los 100 millones, del 60 en el aumento sobre cien millones hasta 110, del 70 en los beneficios de 100 á 120 millones y del 80 por 100 desde 120 millones en adelante. Para disminuir el riesgo, que implicaba tan considerable elevación del canon, se garantizaron los intereses de la Compañía en el caso de que sin responsabilidad por su parte el producto líquido no llegase á los 95 millones, y se la ofreció alguna compensación en las comisiones que había de percibir por la venta del timbre, que continuaba á su cargo. La Compañía se obligaba á hacer un anticipo de 60 millones con un interés del 5 por 100, amortizable por anualidades en el plazo del contrato.

Los hechos excedieron á todas las previsiones, y la renta tomó tal vuelo, que en el año económico de 1898-99, la

recaudación por tabacos dió un producto líquido de pesetas 108.228.464 y un beneficio para el Estado de 102.437.078. La Compañía arrendataria, con una lealtad que no fué correspondida, atendiendo sobre todo á la penuria de la Hacienda pública, declaró que se hallaba dispuesta á aceptar la parte que le correspondiese en el sacrificio á todos exigido por aquellas críticas circunstancias, y ante la posibilidad, además, de que excedieran á sus justas pretensiones las ganancias del contrato, se manifestó propicia á una novación, que aumentase las participaciones y utilidades del Estado en el caso de que continuaran los progresos iniciados en la renta; pero entonces se promovió una de esas algaradas que con frecuencia suscitan las malas pasiones contra todo el que sobresale y prospera; se dirigieron á la Compañía arrendataria censuras tan acerbas como injustificadas, se desconocieron su honradez, su patriotismo y sus notorios servicios, se la acusó de codiciosa y se pidió un nuevo contrato que pusiera coto á los abusos é indemnizase al Estado de los quebrantos sufridos. Ya hemos visto que el *daño* de la hacienda consistía en recibir, al cabo de diez años, 102 millones por una renta que sólo producía 74 cuando ella la administraba, y en cuanto á las ponderadas ganancias de la Compañía, es de advertir que aquellas espontáneas y generosas declaraciones suyas, como las impugnaciones de sus injustos enemigos, sólo podían fundarse en la consideración del porvenir, ya que á mediados de 1899, y después de cinco años en que no repartió dividendo alguno, todo lo que había distribuído á sus accionistas representaba un 6,33 por 100 de interés anual, utilidad que nadie estimará como excesiva á título de *beneficio industrial*, es decir, obtenido en pago de una labor intensa y muy difícil.

Bajo la presión de las circunstancias y de la atmósfera formada por esos falsos juicios se han cometido dos yerros á cual más trascendentales, autorizados por la ley de 18 de Marzo de 1900: la subida del precio de los tabacos y de los derechos de regalía, impuesta por reales órdenes de 21

de Marzo y 21 de Septiembre, y la novación del contrato de arrendamiento, aprobada por el decreto fecha 20 de Octubre del mismo año.

El precio del tabaco, artículo de importación, pudo haberse subido mucho antes, cuando los cambios se cotizaban por encima del 100 por 100, y además el espíritu público se hallaba resignado á sufrir las exigencias del fisco; pero la elevación acordada, luego que descendieron los cambios y había mejorado la situación de la hacienda, y después que la falta de los tabacos habanos y filipinos había de sentirse en la calidad de las labores, fué una torpeza, que ha causado á la renta un daño difícilmente reparable. La recaudación ha aumentado en su cifra absoluta, y en 1900 dió 189.454.956 pesetas, 126.774.220 de beneficio y 118.960.437 para el Estado; pero el aumento no corresponde al de los precios, y esto dice claramente que ha disminuído el consumo y se ha recrudecido el contrabando. Comparados con los francos y espontáneos desarrollos que ofrecía antes la renta, su crecimiento actual es un verdadero retroceso, porque se ha obtenido con una violencia que reduce la base del impuesto.

El nuevo contrato, que ha cambiado el arrendamiento por una *comisión*, pugna con los principios del sistema mismo en que se funda. La Compañía de tabacos entregará al Estado el 95 por 100 del producto líquido de la renta mientras éste no exceda de 120 millones de pesetas; cuando pase de dicha cantidad hasta la de 150 millones, abonará el 90 por 100, y desde los 150 millones en adelante volverá á satisfacer el 95 [1]. La Compañía *propondrá, será oída;* pero quien administra en realidad es el Ministro de Hacienda. Ahora bien: ¿por qué busca el Estado el concurso de la actividad privada para el desempeño de los servicios públicos, y cómo ha de procurarle? Se trata por

---

[1] La Compañía satisface con cargo á la renta los gastos de la intervención que el Estado ejerce en ella, y de aquí la partida de 140.000 pesetas que figura en el presupuesto de ingresos.

ese medio de reemplazar la acción administrativa siempre lenta y embarazosa, á veces poco moral, con el celo diligente de un contratista, libre en sus movimientos y personalmente interesado en la gestión, y la manera de lograr tales propósitos ha de consistir en mantener expedito el trabajo y vivo el estímulo del gestor, haciendo iguales y armónicos sus intereses con los públicos. Pues el actual contrato de la Compañía de tabacos no cumple esas condiciones, porque reduce, hasta casi anularle, el estímulo del contratista; y coarta sus iniciativas y facultades, sometidas en todo caso á los trámites del expedienteo y á los procedimientos burocráticos, radicalmente contrarios á la actividad industrial; ese contrato no es el propio de una Sociedad cointeresada, porque el Estado lleva el 95 por 100 del negocio, y la Compañía sólo tiene una participación del 5 y á lo más del 10 por 100. Podrá, sin duda, el contratista obtener con tales pactos una buena remuneración de su trabajo; pero queda sin el aliciente y los medios necesarios para aumentarla con beneficio proporcionado y mayor para el Tesoro. Claro está que el Estado no puede entregar en manos de particulares una renta pública sin establecer al mismo tiempo una intervención, que siga paso á paso y fiscalice los actos del gestor, sirviendo de garantía á los intereses de la hacienda general; pero es que en este caso se encuentran invertidos los papeles, ya que el Gobierno administra y la Compañía interviene con sus propuestas y fiscaliza por medio de sus reclamaciones contra los acuerdos que considere perjudiciales para la renta.

Es de creer que la renta se sostenga y aun mejore; pero no es razonable abrigar con el nuevo régimen esperanzas de mejora, iguales á las que podían fundarse en la gestión de una Sociedad cointeresada.

Citaremos para concluir la opinión de Campomanes [1]; el estanco del tabaco, decía ese ilustre escritor, me parece *sufrible*, aunque gravoso, y esto mismo decimos nosotros,

---

[1] *Cartas económicas*, pág. 139.

añadiendo que tal sufrimiento sólo puede soportarse ante la consideración de las grandes urgencias que agobian á nuestra hacienda, y ante la imposibilidad, por otra parte, de sustituir con ventaja un recurso de tanta importancia. Hay que renunciar desde luego á una libertad absoluta del tabaco, que igualara su condición á la de cualquier otro producto, á pesar de que estó es lo que exigen los principios [1], y en cuanto á la abolición del monopolio, es indudable que perjudicaría á la renta. El sistema mejor en este caso para obtener un impuesto especial sin el estanco es el de los derechos arancelarios; pero semejante procedimiento, que se realiza bien en Inglaterra, donde no se produce el tabaco, habría de combinarse entre nosotros con la imposición sobre el cultivo de esa planta, que puede darse en buenas condiciones [2], y como unos y otros derechos tendrían que ser muy elevados, el contrabando sería inmenso y los defraudaría en gran parte. Si el Estado ha de sacar más de 100 millones anuales del tabaco, preciso es resignarse con todos los inconvenientes que ofrece el monopolio; sólo será practicable el desestanco cuando el Tesoro pueda contentarse con bastante menos, y para llegar á la exención completa del tabaco, habrá que abolir mucho antes buen número de otros gravámenes harto más injustos y ruinosos, el de aquellos, sobre todo, que afectan al consumo de los artículos que son de una necesidad ineludible.

Entretanto pensamos que el arriendo del monopolio es preferible á la administración directa, y que bien establecido ese sistema puede conseguir que los grandes males del estanco tengan siquiera la compensación de un rendimiento proporcionado.

---

[1] Tomo I, págs. 248 y 249.

[2] En cuanto á la simultaneidad del estanco y del cultivo libre, aparte la dificultad de conciliarlos, se mantienen muy grandes equivocaciones. Para resolver esta cuestión hay que tomar en cuenta el coste de la producción, la calidad de la planta y el precio á que podría pagarla el monopolio.

X

Monopolios de cerillas y explosivos.

I. El propósito de someter las cerillas fosfóricas á un impuesto especial se manifestó ya en la ley de presupuestos fecha 26 de Junio de 1874, que al crear una contribución extraordinaria sobre las ventas del comercio, exigió cinco céntimos de peseta á cada caja de fósforos. Abolido aquel impuesto por la ley de presupuestos de 1877 á 78, las cerillas volvieron á quedar libres de gravamen, hasta que en 1892 se las hizo objeto de un monopolio fiscal.

El art. 21 del presupuesto de ese año autorizó al Gobierno para contratar con los fabricantes de fósforos el aprovechamiento del nuevo monopolio, por el tiempo de quince años y pago en cada uno de ellos de 4 millones de pesetas á lo menos; si no lograba un acuerdo con los fabricantes podría optar entre repartir sobre ellos los 4 millones, como impuesto de fabricación, ó arrendar previo concurso el monopolio, y si llegado el caso del concurso resultara por dos veces desierto, la hacienda organizaría la administración directa.

Después de laboriosas negociaciones se celebró al fin un concierto con la mayoría del gremio de fabricantes, que se comprometió á satisfacer anualmente 4.250.000 pesetas, y por decreto del 28 de Diciembre de 1892 quedó establecido el estanco desde el 15 de Febrero del año siguiente.

Los fabricantes se obligaron á elaborar y expender en el mayor número posible de localidades, y necesariamente en las que tengan expendedurias de tabacos, tres clases de cajas de cerillas, cuyas cualidades y precios se fijaron, pudiendo además vender todas las otras clases que creyeran conveniente, siempre que tuviesen las expendedurías surtidas de las cajas reglamentarias. En virtud de esas disposiciones constituye delito de contrabando el hecho de poseer más de media gruesa de cajas de cerillas y de 35 tiras de fósforos de cartón, y el apéndice 29 de las ordenanzas de Aduanas prohibe la importación de toda clase de fósforos.

Conforme al art 50 de la ley de presupuestos de 1895, la importación del fósforo vivo sólo puede hacerse por el gremio de fabricantes, que tiene la obligación de facilitar ese artículo al precio de coste á las demás industrias que le necesiten.

Dispuso el art. 12 de la ley del 31 de Marzo de 1900 que se modificara en beneficio del Estado el contrato de arrendamiento de este monopolio, llegando hasta la rescisión en caso necesario, y en cumplimiento de ese precepto se establecieron las nuevas condiciones aprobadas por real orden de 15 de Junio y decreto fecha 3 de Julio de aquel mismo año.

El arriendo durará hasta el día 14 de Febrero de 1908, y el gremio de fabricantes ha de abonar en cada año 5 millones de pesetas como canon fijo, y además hará partícipe al Estado en el aumento de los beneficios que obtenga, tan luego como la venta exceda de tres millones de cajas de cerillas, mediante el pago de 75 céntimos de peseta por cada gruesa vendida que pase de los tres millones en el primer año, de 1 peseta en el año segundo, de 1,25 en el tercero, de 1,50 en el cuarto, de 1,75 en el quinto y en el sexto 2 pesetas. El contratista se obliga á expender cuatro clases de cajas de cerillas, cuya composición, número y precio se determinan, y además las tiras de cartón con 125 fósforos, y no podrá poner otras clases á la venta sin

la aprobación del Ministerio de Hacienda. En el caso de circunstancias extraordinarias, sólo podrá reducirse el precio del contrato cuando la total venta de un año sea inferior en un 15 por 100 á la del año precedente. La hacienda inspeccionará las fábricas y expendedurías, podrá imponer multas hasta de 1.000 pesetas, y la repetición de éstas por tres veces en el espacio de un mes, así como las faltas en los pagos ó en la integridad de la fianza, dará motivo para la rescisión del convenio á perjuicio del contratista.

En 1894 se constituyó una Sociedad titulada *Compañía de Cerillas y Fósforos*, á la que el gremio de fabricantes encomendó la gestión del monopolio, y esa Compañía, que realiza buenos beneficios, es la que afianza el contrato de arriendo y responde de los pagos.

No tiene este monopolio la excusa de los grandes rendimientos, en que se ampara el de los tabacos, y ofrece además el grave inconveniente de pesar sobre un artículo de necesidad ineludible, si bien es cierto que los fumadores son los que hacen mayor consumo de cerillas. Esta última consideración es la única que le hace preferible á las otras imposiciones establecidas sobre el consumo.

El arrendamiento, ventajoso para el Estado siempre que se trata de negocios industriales, lo ha sido además en este caso por el concierto con los fabricantes, porque ha evitado ó reducido mucho las dificultades inherentes á la transformación de una industria que pasa de un régimen de libertad al monopolio. Sin embargo, la intervención de la hacienda está muy limitada en el contrato, y para que la Compañía de cerillas fuese una sociedad cointeresada con el Estado, sería conveniente además que la participación reconocida á éste se proporcionara á los beneficios líquidos, en lugar de establecerse, como ahora, con un tipo fijo sobre la cantidad de los productos vendidos.

II. Apenas organizado el monopolio de las cerillas, el artículo 49 de la ley de presupuestos de 1893 inició la creación del de la pólvora y mezclas explosivas de todas clases, pues si bien se limitaba á gravar con 40 céntimos

cada kilogramo de pólvora de caza, con 15 la de minas y una peseta los otros explosivos, determinaba el concierto con los fabricantes, como forma para el pago del impuesto, y autorizaba en caso necesario el estanco de aquellos productos. El reglamento del 22 de Agosto, dictado para la exacción de ese impuesto, dispuso que se hiciera por medio de precintos, que vendería la hacienda para que los productores los colocaran en los envases de los artículos gravados, y si se concertara el cobro con los fabricantes, entonces los precintos sólo se aplicarían á las importaciones del extranjero.

La ley de 30 de Junio de 1895, art. 53, rebajó algo los tipos del impuesto y volvió á recomendar el concierto; pero la de 30 de Agosto de 1896 quiso que se estableciera la administración directa. Poco duró, sin embargo, este propósito, porque la ley del 10 de Junio de 1897 aceptó ya francamente el arriendo del monopolio, y por decreto de 12 de Julio siguiente se aprobaron las condiciones para el concurso, que fué adjudicado en 31 de ese mismo mes á la Sociedad *Unión Española de Explosivos*. Entró ésta en posesión del monopolio el día 1.° de Septiembre de 1897, y las cláusulas más importantes de su contrato fueron las que vamos á extractar.

El plazo del arrendamiento era de veinte años, el canon fijo convenido para cada uno de ellos de 300.024 pesetas y la fianza del 30 por 100 del precio anual. El pago del canon se haría por trimestres vencidos, y la tardanza implicaría el abono al Estado de un interés del 6 por 100, la incautación de la parte necesaria de la fianza y, si ésta no se repusiera en el término de quince días, la rescisión á perjuicio del contratista. Caso de que el contrato quedara rescindido por reforma legislativa ó por cualquiera otra causa, que no fuera imputable al arrendatario, la Administración indemnizaría á éste de los daños que se le irrogasen.

Se declararon reglamentarias varias clases de pólvoras y explosivos, sin determinar su composición, de las que debían presentarse muestras, que habían de ser aprobadas

por la dirección de Contribuciones, y se fijaron sus precios, así como la obligación de vender tales productos en las localidades donde existían fábricas ó depósitos de ellos y en los demás puntos donde fuesen necesarios, según declaración del Ministerio de Hacienda. Quedaba reservada al contratista la importación de dichos artículos, á excepción de ciertas marcas de pólvora de caza, que los particulares podrán adquirir del extranjero, interin no las produzca la industria nacional, mediante el adeudo de los derechos arancelarios y el pago de una comisión al arrendatario. Los ramos de Guerra y Marina pueden traer explosivos extranjeros abonando al contratista 1,50 pesetas por kilogramo.

El arrendatario podía optar entre la expropiación de las fábricas establecidas y el convenio con sus dueños; pero después de los cinco primeros años del contrato no podrá abrir nuevas fábricas sin autorización del Gobierno.

Subrogado en los derechos del Estado, el contratista puede perseguir el contrabando de los artículos objeto del monopolio, y la hacienda inspeccionará la fabricación, la calidad y los surtidos, imponiendo al arrendatario, por las faltas observadas, multas que pueden llegar hasta 5.000 pesetas. La imposición de tres multas de esa cantidad en el plazo de seis meses podrá ocasionar la rescisión del contrato, si á la vez resulta demostrado un grave perjuicio para el público. Sin embargo, para declarar la rescisión será necesario acuerdo del Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado.

Si por alteración del orden público ú otras causas justificadas hubiera de suspenderse la fabricación ó venta de dichos artículos en varias provincias, el contratista quedará libre de sus obligaciones respecto de ellas; pero sólo podrá rebajarse el precio del contrato cuando, por efecto de esas circunstancias, la venta total del año sea inferior en un 20 por 100 á la del precedente.

Había además en el contrato una cláusula, la 18, según la que la aplicación de la electricidad ó de cualquiera

otras fuerzas, que anule ó merme considerablemente el uso de las actuales materias explosivas, no podría hacerse, mientras durara el contrato, sin autorización del Gobierno y la correspondiente indemnización al arrendatario.

Una real orden de 1.° de Septiembre de 1897 dictó las medidas necesarias para la ejecución del arriendo, señaló las comisiones que deben abonarse al contratista en los casos de importación de pólvora ó cartuchos por los particulares, y declaró incursos en contrabando, á los que sin autorización de la Compañía fabriquen, posean ó expendan los artículos monopolizados, á los que los importen sin los requisitos establecidos y á los que hagan su transporte sin las marcas y precintos correspondientes.

La precipitación con que se hizo el arrendamiento, el modo como se cumplieron las formalidades necesarias en el expediente del contrato y las quejas de los consumidores respecto á la calidad de los artículos expendidos por la Compañía arrendataria, levantaron graves protestas y numerosas quejas, condensadas en una instancia de varias representaciones mineras y Cámaras de comercio, que pidieron la nulidad ó rescisión del arriendo. La real orden fecha 9 de Mayo de 1899 resolvió ese expediente, de acuerdo con el informe de la mayoría del Consejo de Estado [1], declarando la validez y legalidad del contrato.

Á solicitud de la Compañía arrendataria, un decreto del 6 de Junio del mismo año modificó la cláusula 18 del contrato que antes transcribimos, y la redactó en estos términos: si el empleo de la electricidad ó de cualquiera otra fuerza redujese en una tercera parte ó más el uso de la pólvora ó materias explosivas, el arrendatario podrá pedir la cesación del contrato, que se rescindirá á los tres meses, sin derecho á reclamación por ninguna de las partes.

Á la vez que ordenaba la revisión del contrato sobre monopolio de las cerillas, el art. 12 de la ley de presupuestos

---

[1] Véanse en la *Gaceta* del 9 de Junio de aquel año el dictamen de la mayoría y los dos votos particulares formulados.

de 1900 dispuso que se modificara tambien el arriendo de explosivos, y consecuencia de este mandato han sido las condiciones que ahora rigen, aprobadas por decreto de 7 de Agosto de 1900.

El monopolio se reduce á la Península é islas Baleares, quedando libres las Canarias; el canon anual se eleva en 200.000 pesetas en tanto que la venta de dinamita no sea inferior á 110.000 cajas de 25 kilos, y la Compañía satisfará además un canon adicional de 6 pesetas 25 céntimos por cada caja vendida que exceda al número de 130.000, y de 12 pesetas 50 céntimos si la venta excede de 160.000, por cada caja que pase de este número. El aumento y el canon adicional se liquidarán anualmente en el mes de Febrero, y el interés exigible por la demora en el pago será de 5 por 100.

Las pólvoras y materias explosivas reglamentarias han de tener la composición y el precio máximo que se determinen, y el arrendatario podrá expender además, y á los precios que señale, las clases que tenga por conveniente. Las fábricas del Estado producirán libremente las pólvoras y explosivos aplicables á los servicios de Guerra y Marina.

Quedan en vigor, ó con muy ligeras alteraciones, las otras cláusulas del primitivo arrendamiento, y se las adiciona con una en que debe fijarse la atención, porque da al nuevo contrato *carácter definitivo*. Si la Administración quiere otra vez modificar lo pactado, la Compañía tendrá derecho á pedir la rescisión y las indemnizaciones que procedan.

El monopolio tiene calculado un producto para la hacienda de 3.300.024 pesetas en 1901, y la Compañía arrendataria ha distribuído á sus accionistas un dividendo de 18 por 100 en el año de 1900.

No justifican de modo alguno los rendimientos de este arbitrio los males que lleva consigo un monopolio que, por otra parte, daña gravemente á la industria minera, que tanto importa fomentar, porque descansa en ella el porvenir de nuestro desarrollo económico.

Hemos de repetir que en estos casos el arrendamiento bien organizado es preferible á la administración directa, y hemos de volver también sobre esa cláusula que se ha puesto al final del contrato de la Compañía de explosivos y que habrán de exigir en adelante todos los que negocien con el Estado, porque la ha hecho necesaria la inconsistencia de las resoluciones administrativas. Cuando los Gobiernos contratan deben fundar bien sus cálculos y establecer todas las garantías convenientes á los intereses públicos; pero, una vez que hayan pactado, por su misión y su carácter, tienen más obligación que nadie de cumplir exactamente y de llevar á su término lo convenido; otra conducta, además de impropia y censurable, no sólo conculca el derecho y daña al interés de los particulares, sino que es lesiva para el Estado mismo, porque da motivo á que en los contratos celebrados con él se fije una prima de seguro á cuenta de su versatilidad y de la ineficacia de sus compromisos.

XI

Monopolio de los juegos de azar.—La lotería.

Aunque en las leyes de Partida se condenaban los juegos de azar, Alfonso X autorizó que se estableciesen para ellos casas públicas llamadas *tafurerías*, que se arrendaban por cuenta del fisco ó en provecho de las ciudades y villas á que se confirió tal privilegio. Y todavía hizo más aquel monarca, porque sancionó un *Ordenamiento de las tafurerías*, publicado en 1276, que determinaba en sus 44 leyes la manera de jugar los dados, evitar las trampas, etc. Los escándalos que semejante régimen produjo obligaron á cerrar las casas públicas de juego á mediados del siglo XIV y á prohibir que de allí en adelante se jugase en público ó en privado.

Las rifas en beneficio de la hacienda pública tienen también lejanos precedentes, porque son uno de los numerosos arbitrios á que se acudió en medio de aquellas angustiosas estrecheces por que pasaba el Tesoro bajo la dominación de la dinastía austriaca. Ofrecíanse entonces como premios á los jugadores títulos, hidalguías y mercedes diferentes, y más tarde, en la época de Carlos IV, se buscó el aliciente de los lotes en dinero y las rentas vitalicias.

Pero la lotería con carácter de recurso normal y permanente, como «un juego que mantiene el soberano con los súbditos»—según dice Canga-Argüelles,—no se introdujo hasta que, con el pretexto de miras benéficas, la creó Car-

los III por orden de 30 de Septiembre de 1763, es decir, un poco antes de dictar la célebre pragmática de 1771, en que absolutamente se prohiben y se castigan con gran minuciosidad todos los juegos de azar ó de fortuna. Aquella lotería, que después se llamó la primitiva, consistía en premiar la extracción de cinco números, sacados á la suerte de entre los 90 primeros, con arreglo á diversas combinaciones de ambos, ternos, etc. Al principio no daba ese juego más que unos dos millones de reales como producto total; pero crecieron rápidamente los ingresos, y en los últimos años del siglo XVIII llegaron hasta cerca de 11 millones; la hacienda comenzó por apropiarse los sobrantes que resultaban después de cubrir las atenciones impuestas á esos fondos, que eran principalmente los gastos del hospital de Madrid, y muy luego se apoderó del arbitrio por entero, despojándole de su carácter benéfico, y haciéndole exclusivamente financiero.

Las Cortes de Cádiz, apremiadas por la necesidad de allegar recursos con que sostener la guerra, acordaron, por orden de 23 de Noviembre de 1811, extender á la Península la *lotería moderna*, establecida ya para Méjico desde 1769, que es la misma que hoy se juega, repartiendo entre unos cuantos billetes de los que entran en sorteo una determinada parte del valor de todos ellos.

La antigua lotería gustaba más al público, porque permitía jugar cantidades pequeñas con opción á grandes premios; pero como la moderna es más sencilla, y sobre todo, aseguraba al Estado el 25 por 100 de su importe, fué al cabo la preferida y se atendió á desarrollarla. Fernando VII creó las extracciones extraordinarias ó de grandes premios.

Una fuerte jugada, que á tener éxito hubiera comprometido al Tesoro, hizo que la lotería primitiva, suspendida por real orden de 9 de Febrero de 1862, quedara definitivamente suprimida en virtud de la ley de presupuestos de 4 de Mayo del mismo año, manteniéndose solamente la moderna, cuyos sorteos se han hecho más frecuentes desde entonces.

La ley de presupuestos para 1866-67 redujo al 70 por 100 el premio de los jugadores, elevando, por consiguiente, el beneficio del Tesoro hasta un 30 por 100, en vez del 25 que antes era; mas el Sr. Figuerola, sintiendo no poder llevar á cabo la supresión de la renta, creyó que, como medio de prepararla, debía restablecerse el tipo de 75 por 100 de los billetes para premios, y así lo hizo por decreto de 12 de Noviembre de 1868. Aquella misma ley autorizó al Gobierno para imponer un descuento de 10 por 100 á las ganancias de loterías, pero esta disposición quedó sin efecto por el presupuesto de 1877-78. La instrucción fecha 13 de Diciembre de 1882 estableció el 73 por 100 como importe de los premios, y la vigente del 25 de Febrero de 1893 volvió á fijar el 70, con arreglo á la ley de presupuestos de 1892. Los premios están además sujetos al impuesto del 1 por 100 sobre pagos del Estado. Sin duda que cuanto más se aumente la ganancia del Tesoro, será tanto más inmoral este recurso; pero claro es también que todo lo que sea elevar el fondo de los premios estimula y da mayor aliciente á la afición por el juego.

La prohibición de las rifas públicas sin licencia y el impuesto sobre las autorizadas son medios de que se vale el Estado para asegurar este monopolio y extender sus rendimientos. Al efecto estableció un decreo de 20 de Abril de 1875 que no pudiesen tener lugar rifas con premios en dinero, y que las de otra clase que se permitieran abonaran á la hacienda un 4 por 100 del importe de los billetes, si se hacían con miras benéficas y un 25 por 100 las que tuviesen otro carácter. La ley de presupuestos de 1877 exigió que las rifas se hicieran con premios en metálico y con sujeción á los sorteos de la lotería nacional, eximiendo de todo impuesto á las de ciertos establecimientos de beneficencia, y la de 31 de Diciembre de 1881 suprimió todas las rifas autorizadas de carácter permanente, y mandó consignar en el presupuesto las cantidades necesarias para indemnizar á los establecimientos caritativos que las tenían concedidas.

Estas indemnizaciones, que se reparten entre 21 institutos de caridad, importan hoy 1.360.580 pesetas, y gravan además sobre la renta, como reminiscencia de su origen, 175 premios de á 125 pesetas para doncellas pobres de los establecimientos de beneficencia de Madrid y otros 35—uno por cada sorteo—de 625 pesetas para huérfanas de militares y patriotas muertos en servicio de la nación desde 1.° de Octubre de 1868.

Suprimida la dirección de Loterías por Real decreto de 28 de Noviembre de 1865, depende hoy este ramo de la dirección del Tesoro y sus ingresos importaron durante el año de 1900 pesetas 30.881.374. Los gastos ascienden anualmente á 3.141.705, sin computar algunos de la administración central, é incluyendo los de carácter benéfico mencionados antes. Hasta el año 1892-93 se consignaba en el presupuesto de ingresos el total calculado á la venta de billetes, y en el de gastos, bajo el extraño epígrafe de *ganancias de loterías*, el importe de los premios que habrían de repartirse á los jugadores; pero desde aquella fecha sólo se fija el *producto líquido* de la renta. Alegóse como motivo para esa innovación que no debía ponerse en la cuenta de gastos del Estado y como consumida por él una cantidad que sólo recibe por vía de depósito y para devolverla en seguida; mas aunque esto sea cierto, el sistema ahora adoptado crea algunas dificultades y no se acomoda á los buenos principios de la contabilidad. Si el producto de los billetes vendidos no va íntegro al Tesoro, entonces tendremos el grave inconveniente de una *caja especial* de loterías, y si, como realmente sucede, esos fondos van inmediatamente y juntos con todos los de los demás ingresos á las arcas públicas, ya no pueden salir de ellas, sea cualquiera su destino, sin que haya en el presupuesto de gastos crédito que lo autorice. El Tribunal de Cuentas, en la Memoria relativa á las de 1896-97, dijo que conviene, para la claridad de los hechos, que en la liquidación de las rentas públicas figure el total ingreso de la de loterías y el importe de los premios en la columna de devoluciones.

Sea de esto lo que quiera, lo cierto es que esa cantidad de más de 70 millones de pesetas, valor de los premios de loterías, aunque no la gasta el Estado, representa una pérdida de riqueza, porque no sólo es improductiva, sino que sufre quebrantos de giro y todos los otros daños consiguientes á su estéril movimiento. Pongamos no más que 4 millones por los intereses de aquel capital, que no hace más que ir y venir de los jugadores al Tesoro, y entonces los gastos de la lotería suben á 7 millones de pesetas, que son el 23 por 100 del producto líquido de la renta. Y aun sin tomar en cuenta esa partida, todavía los gastos de administración de la lotería se elevan al 10 por 100.

No es lícito, por lo tanto, oponer á las consideraciones morales, jurídicas y económicas que, según hemos visto en otro lugar [1], condenan duramente este recurso sus buenas cualidades financieras, ni tampoco la gran cuantía de sus productos. Multiplicando las extracciones y haciendo más frecuentes las jugadas de grandes premios, se ha conseguido elevar bastante la renta en estos últimos años; pero aun así, la supresión de la lotería, cuestión de moralidad y de público decoro, no ofrece más que una pequeña dificultad para la hacienda.

El único motivo que con algún fundamento puede alegarse para mantener el monopolio oficial del juego consiste en que, dados los hábitos de nuestro pueblo y el arraigo de un vicio que han venido fomentando los Gobiernos, la abolición de la renta daría inmediatamente lugar al contrabando de los billetes para loterías y rifas extranjeras; pero esta consideración, todo lo más á que obliga es á proceder gradualmente, á combatir la afición en un breve período y antes de arrebatarla su alimento, por medios contrarios á los que se han empleado para excitarla. Debe tomarse en cuenta que, si los Gobiernos explotan la lotería, son los particulares los que la sostienen, y es menester influir sobre unos y otros para que la institución desapa-

[1] Tomo I, págs. 249 y siguientes.

rezca. Por eso convendría preparar la supresión, disminuyendo el número de las jugadas y gravando con un pequeño descuento, el 2 por 100, verbigracia, á los lotes mayores de 100 pesetas. De este modo, y en un corto número de años, las costumbres se modificarían, tomarían el camino de las cajas de ahorros muchas de las cantidades que hoy se imponen en la *banca* del Estado, y la hacienda no quedaría privada momentáneamente de este recurso, sino que le vería disminnir poco á poco y se dispondría para abandonarle.

El aplazamiento que proponemos tiende no más que á dar facilidad y seguridades á la supresión; se inspira en nuestro deseo vivísimo de que desaparezca ese repugnante arbitrio, porque tiempo es ya, según decía Condillac, de que «los monarcas abandonen la lotería, como han desistido de alterar el valor de las monedas».

XII

Los impuestos.—Su clasificación.

Expuestas ya en el capítulo I de esta misma sección algunas consideraciones generales acerca de los ingresos de nuestra hacienda, necesitamos desarrollarlas ahora con aplicación á los impuestos, para hacer de ellos una clasificación que nos sirva como razón de método y punto de partida en el examen que vamos á emprender.

Sabemos que las contribuciones de que se vale el Estado español son numerosas y de naturaleza muy diversa; hemos indicado también que además de los impuestos que exigen el pago de cantidades hay otros que reclaman servicios ó prestaciones en especie, y esto da lugar á que distingamos primero cada una de estas clases, y luego dentro de ellas los grupos é imposiciones que contengan.

Aplicando la división de los impuestos en *personales* y *reales*, tal como nosotros la entendemos [1], es decir, en el sentido de que no debe llamarse personal sino al impuesto que consiste en la prestación obligatoria de servicios al Estado, encontramos que los únicos que tienen este carácter son los que se dirigen á la constitución de la fuerza pública, ó sean *las quintas* y *las matrículas de mar*; todos los demás son reales.

---

[1] Tomo I, pág. 275.

El impuesto real es *en especie* ó *en numerario*, y de la primera clase no hay más entre nosotros que la carga de *los alojamientos* y *suministros;* los restantes se abonan en dinero.

Las contribuciones pagadas en metálico hemos de subdividirlas, por razón de su forma, en *directas* é *indirectas*, y atendiendo á la base que toman, en imposiciones *sobre las personas, sobre el capital, sobre la renta* y sobre *los gastos* ó *el consumo.*

Ahora bien: los impuestos personales y los que son en especie no figuran en el presupuesto, mientras que necesariamente han de consignarse en él todos los que se cobran en dinero; hé aquí la forma con que aparecen enumerados y la determinación de los productos que se les calculan:

	Pesetas.
Donativos del clero y monjas	4.377.000
Contribución de inmuebles... Riqueza rústica y pecuaria	109.172.000
Contribución de inmuebles... Idem urbana	46.814.000
Contribución de inmuebles... Recargo de una décima sobre esta última	4.681.400
Contribución industrial y de comercio	35.692.000
Dos décimas de recargo sobre ella	7.138.400
Impuesto sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria	107.200.000
— de derechos reales y transmisión de bienes	36.000.000
— de minas. Canon de superficie	3.500.000
— de minas. Sobre la explotación	2.100.000
— sobre grandezas y títulos de Castilla	1.000.000
— de cédulas personales	4.000.000
Recargo de tres décimas sobre el mismo.	1.200.000
— de pagos del Estado, provinciales y municipales	3.000.000
Recargo de dos décimas sobre el mismo.	600.000
— sobre carruajes de lujo	650.000
Recargo de dos décimas sobre el mismo.	130.000
— sobre los naipes	500.000
— sobre casinos y círculos de recreo	600.000
Contribución de las Provincias Vascongadas y Navarra (cupo líquido)	6.705.990
Renta de aduanas	132.000.000
Impuesto sobre el azúcar	17.500.000
— sobre la fabricación de alcoholes	1.500.000
— sobre la achicoria	600.000
Arbitrios de los puertos francos de Canarias	2.000.000
Impuesto de consumos y especial sobre la sal	86.000.000
Recargo de una décima sobre el mismo	8.600.000

	Pesetas.
Impuesto sobre los transportes	15.500.000
Timbre del Estado. Correos y Telégrafos	21.500.000
Timbre del Estado. Los demás sellos	35 500.000
Impuesto sobre el gas, la electricidad y el carburo de calcio	4.500.000
20 por 100 sobre la renta de propios	500 000
10 por 100 de aprovechamientos forestales	412.875
10 por 100 sobre el arbitrio de pesas y medidas	300.000
Impuestos y rentas de Fernando Poo	84.147

Tan larga y heterogénea es esa lista que, atendiendo al número y variedad de sus conceptos, podemos afirmar desde luego que nuestro sistema tributario tendrá grandes excelencias, pero carece, por de pronto, de la sencillez, que es circunstancia muy recomendable.

¿Por qué á esos ingresos, que tienen todos igual naturaleza, se les llama unas veces *contribuciones*, otras *impuestos*, y *rentas* en algún caso? Como no hay para ello razón alguna, es inútil buscar explicaciones á esa conducta arbitraria.

Algunas dificultades presenta el entresacar, para agruparlos según su clase, los impuestos directos y los indirectos. Hicimos ya ese trabajo al estudiar en su totalidad el presupuesto de ingresos, y sólo hemos de añadir á lo dicho entonces, que puede dar motivo á discusión el lugar que corresponde al impuesto sobre grandezas y títulos, cuya índole no admite una clasificación exacta; le faltan, en rigor, para ser directo la periodicidad y una mayor determinación personal; mas no puede calificársele de indirecto, porque no recae sobre actos comunes, sino sobre un corto número de personas y mediante calidades que la ley declara y establece. En cuanto á los *derechos reales*, aunque el presupuesto los coloca entre las contribuciones directas, es bien notorio que, gravando las adquisiciones y la circulación de la riqueza, constituye una imposición indirecta por su forma. El impuesto sobre las utilidades, si bien obtiene la mayor parte de sus productos gravando los intereses de la deuda pública y de los títulos de crédito, y tiene por este

concepto el carácter de una contribución indirecta, en consideración á que recae también sobre beneficios procedentes del trabajo personal, y atendiendo, sobre todo, á su significación como intento de una imposición general sobre la renta, nos inclinamos á colocarle entre los directos. Hay algunos otros impuestos, el de alcoholes, el del azúcar y el de la achicoria, que son también de naturaleza mixta, porque gravan á la vez la producción nacional y las importaciones del extranjero con derechos de aduanas. Por último, el 10 por 100 sobre el arbitrio de pesas y medidas que, según una Real orden de 19 de Octubre de 1891, no es impuesto directo ni indirecto y se incluye en el grupo de *diferentes derechos del Estado*, parece que debe ir al grupo de las contribuciones indirectas, porque ésta es, sin duda, la condición del recurso local sobre que se halla establecido.

Consultando ahora las bases adoptadas por nuestro sistema tributario, vemos que de los impuestos directos recaen sobre las personas el de cédulas y el de grandezas; no hay ninguno que se proponga afectar los capitales; los de carruajes de lujo, casinos y naipes gravan el consumo, y todos los demás buscan por diversos medios su proporción con la renta; de los indirectos, el de transportes es el único que alcanza á las personas, aunque su base principal está en las cosas; pesan sobre el capital el de derechos reales totalmente, y en sus principales aplicaciones el de timbre y también el de pagos del Estado, provincias y municipios; los restantes se dirigen á la circulación ó al consumo. Con esto podemos hacer ya la clasificación general siguiente:

I. *Impuestos personales.*—El servicio militar.

II. *Impuestos en especie.*—Los alojamientos y suministros.

III. *Impuestos reales en numerario y directos.*—*A.* Sobre las personas: cédulas personales, grandezas y títulos.—*B.* Sobre las rentas: contribución de inmuebles, industrial y de comercio, de minas, 20 por 100 de propios y 10

por 100 de montes.—*C*. Sobre el consumo: impuestos de carruajes de lujo, casinos y naipes.

IV. *Impuestos indirectos.*—*A*. Sobre el capital: derechos reales, timbre del Estado y pagos de las arcas públicas.—*B*. Sobre la circulación ó el consumo de los productos: impuesto sobre los transportes, aduanas, consumos é imposición de materias que sirven para el alumbrado y 10 por 100 sobre el arbitrio municipal de pesas y medidas.

V. *Impuestos de naturaleza mixta.*—*A*. Sobre la renta: el de utilidades de la riqueza mobiliaria, al que se agrega por analogía el llamado *donativo* del clero y de las monjas.—*B*. Sobre el consumo: los de alcoholes, azúcar y achicoria.

VI. *Impuestos especiales.*— Contribuciones de las Provincias Vascongadas y Navarra, arbitrios de Canarias é ingresos de Fernando Poo.

Con tales elementos es imposible organizar una exposición metódica de esta materia, ya que ni por las *formas* ni por las *bases* llegamos á una clasificación exacta. Sin embargo, entre la forma y el *fondo*, que es la base, creemos que este último es el principio que debe ser adoptado, y haremos el estudio de los impuestos generales en numerario por el orden siguiente: primero las imposiciones que gravan á las personas, luego las del capital, después las de la renta, y en último término los impuestos sobre la circulación y el consumo, calificándolos á todos ellos según su condición predominante. Irán por separado las contribuciones especiales y de naturaleza diferente, que se agrupan por razón de los territorios en que se cobran, atendiendo á que no debe romperse esa unidad que las enlaza y determina su carácter.

XIII

Impuestos personales.—El servicio militar.

Las prestaciones personales obligatorias, que son el recurso más importante del Estado en las civilizaciones primitivas, desaparecen y se transforman á medida que el progreso convierte cada uno de los servicios públicos en otras tantas funciones administrativas. Por eso, de las innumerables cargas de este género que pesaban sobre los individuos en la antigüedad y en la Edad Media, apenas ha quedado en nuestro tiempo más que la del servicio militar.

Las leyes españolas mantienen la obligación de servir los cargos provinciales y municipales, así como el de jurado; pero esta imposición no se refiere á la vida económica del Estado; y recurso puramente local es también la prestación personal en las obras públicas, que, con ciertas limitaciones, están autorizados para exigir los ayuntamientos. La conducción de partes y pliegos urgentes para las autoridades, el servicio de guías para las columnas del ejército y la conducción de presos y caudales, que antes vejaban á los pueblos, han dejado de imponerse desde que el desarrollo dado al correo y la institución de la Guardia civil permiten atender mucho mejor á esas necesidades. Hoy no hay ninguna disposición que haga obligatorios tales servicios.

La organización militar requiere la existencia de un ejército y de fuerzas navales ó marítimas; de aquí que la imposición del servicio dé lugar á dos instituciones diferentes: *las quintas* y *las matrículas de mar.*

I. *Las quintas.*—Todos los sistemas posibles para el reclutamiento del ejército han tenido aplicación entre nosotros, y el de uso más antiguo aquí, como en todas partes, ha sido precisamente el servicio militar general y obligatorio, porque este principio, muy lejos de ser una conquista de la civilización moderna, es el más rudimentario y su práctica ha estado siempre en razón inversa de la cultura de las Sociedades, hasta que, de poco tiempo acá, ha vuelto á ponerse en boga [1].

Los cartagineses y los romanos obligaron á los españoles por medio de continuas levas á incorporarse en sus ejércitos, sin perjuicio de tenerlos otras veces por aliados ó como mercenarios. Los godos exigían con gran rigor el servicio de las armas; los hombres mayores de veinte años y menores de cincuenta pertenecían al ejército, todos sin excepción; los nobles, la gente de «menor guisa» y los esclavos debían hallarse dispuestos para acudir al llamamiento del *sometent*, hecho á son de cuerno ó de campana, ó bien conforme el aviso de los *annutebas*, mensajeros encargados de trasmitir las convocatorias menos urgentes. La única limitación que introdujo el Fuero Juzgo se refería al número de los esclavos que habían de ir á campaña. Las necesidades de la reconquista mantienen la generalidad del servicio, aunque la organización militar cambia con las instituciones del feudalismo; el rey *apellida* la tierra, y unos como vasallos de la corona, otros en la *mesnada* del señor, ya bajo la enseña de las órdenes ó formando

[1] La primera organización militar que se concibe es la del pueblo nómada, en que todos los individuos aptos para la lucha tienen un lugar señalado en la defensa ó el ataque. Los ejércitos permanentes más antiguos son, sin duda, los que constituyen las *casta de guerreros*, cuyo servicio, si ya no es general, sigue siendo obligatorio.

parte de las milicias concejiles, todos cumplen la obligacion de ir al *fonsado*.

La restauración de las monarquías y la constitución de las nacionalidades, acentuadas en nuestra patria merced al término de la lucha con los árabes y por la influencia personal y la conducta política de los Reyes Católicos, dan lugar á la formación de los ejércitos permanentes, en que es único ó predomina el enganche voluntario, como signo de relativa paz y de progreso. Aquellos monarcas que habian organizado la *Santa hermandad* por medio de una imposición en hombres y en dinero, sobre la base de las antiguas *hermandades*, crearon después de la conquista de Granada *milicias populares*, cuyo alistamiento favorecían concediendo ventajas y exenciones á los que entraban en ellas y señalando á sus jefes unos sueldos, que fueron las primeras asignaciones militares de carácter permanente pagadas por el Erario. Estableciose además en 1493 un cuerpo de caballería llamado *Guardia de Castilla*, que parece se compuso de voluntarios, y poco más tarde la infantería á que se dió el nombre de *Guardia amarilla*, y que se reclutaba *eligiendo* un hombre de cada doce útiles y obligando á los once restantes á sostenerle y á reemplazarle en caso necesario.

Á principios del siglo XVI las fuerzas de á pie se organizaron en *Colunelas*, que luego se llamaron *Coronelías* y en 1534 se convirtieron en *Tercios*. El núcleo del ejército le constituían entonces los mercenarios enganchados en los tercios, los condenados por pena al servicio de las armas, y los cuerpos extranjeros, de suizos principalmente, á los que se agregaron en el siglo XVII los irlandeses, walones é italianos, algunos de los cuales han subsistido hasta 1818. Carlos I organizó las *milicias provinciales* en algunas comarcas, y Felipe II las extendió á toda la Península, otorgando privilegios á los que se alistasen. Reformadas varias veces y muy descuidadas ya estas fuerzas, por real cédula de 29 de Febrero de 1696 se mandó que volvieran á publicarse los alistamientos, y que á falta de voluntarios se

apelase al *sorteo* de los vecinos comprendidos entre los veinte y los treinta años, salvo numerosas excepciones, que se fundaban en la dignidad de clase y en la profesión ú oficio. Tal vez se había aplicado antes de esa fecha el sorteo ó *la quinta*—denominación que sólo pudo emplearse con exactitud en el caso de que se impusiera el servicio á *uno por cada cinco* de los alistados,—pero es de notar que ese procedimiento vino después del de *la elección*, y probablemente para corregir los abusos que en ella se cometían hubo de echarse mano de la suerte.

Insistió Felipe V en mantener la organización de las milicias provinciales, y se hicieron dos sorteos: uno para atender á esas fuerzas sedentarias y otro para el ejército activo, que se nutría además con las levas y mercenarios de que hemos hablado ya. Los *provinciales*, suprimidos en 1846 y restablecidos en 1855, han tomado nueva forma con las reservas actuales.

Prescindiremos de las vicisitudes por que pasó nuestra organización militar durante las luchas del siglo XVIII y con motivo de la guerra de la Independencia, sostenida principalmente por el *alzamiento nacional*, ya que ninguna alteracióa sustancial se hace en las condiciones del ejército, hasta que la Constitución de 1812 impuso á todos los españoles la obligación de concurrir al servicio de las armas, y decretó el establecimiento de las *Milicias nacionales*. Aquel principio ha sido confirmado en las leyes políticas de fecha posterior, y esta institución, restablecida en diversos períodos, ha hecho, á pesar de sus inconvenientes, servicios muy estimables en las dos últimas guerras civiles.

La obligación general, el sorteo para llenar los cupos del ejército y la sustitución como único medio de redimir el servicio son las bases adoptadas en la época moderna, y minuciosamente desarrolladas por la ordenanza de 1837, que rigió hasta la ley de 18 de Junio de 1851, que mandó observar el proyecto de fecha 29 de Enero de 1850, que había merecido ya la aprobación del Senado. Esta dispo-

sición fijó en veinte años el mínimum de la edad para el alistamiento, y admitió la redención por dinero en cantidad de 2.000 pesetas. Vino luego la ley de 30 de Enero de 1856, que tendía á cubrir las bajas del ejército en primer término con los que sentaran plaza, los enganchados y reenganchados espontáneamente, á cuyo efecto otorgaba á esos voluntarios premios en metálico; pero el real decreto de 25 de Enero de 1867 y la ley de 29 de Marzo de 1870 cambiaron de sistema, y procurando acercarse á la organización militar prusiana, dividieron el ejército en permanente y de reserva, y declararon comprendidos en ésta todos los mozos de veinte años que excedieran del contingente anual fijado para el ejército permanente. La Asamblea nacional republicana dictó, en 17 de Febrero de 1873, una nueva ley que abolía la quinta, y mandaba que el ejército activo se compusiera de voluntarios retribuídos con una peseta diaria sobre su haber, y la reserva con todos los mozos de veinte años, no admitiéndose la redención á metálico ni la sustitución para el pase de la reserva al ejército activo. Cuando el número de voluntarios no bastara para completar la fuerza del ejército activo, podría movilizarse la reserva por orden del Gobierno ó con intervención de las Cortes, según los casos.

Las circunstancias en que el país se encontraba por aquel tiempo hicieron fracasar ese sistema; fué preciso renunciar al alistamiento de voluntarios y disolver los indisciplinados batallones que con ellos llegaron á formarse; hubo que llamar á las armas la reserva, y en 1874 se restableció la quinta.

La legislación actual arranca de las bases adoptadas en 10 de Enero de 1877 para que, de acuerdo los ministros de Gobernación, Guerra y Marina, formaran sobre ellas un proyecto de *ley de reemplazos*. Consecuencia de esta medida fué la ley de 28 de Agosto de 1878, reformada por la de 8 de Enero de 1882 y sustituída al cabo por la del 11 de Julio de 1885. Esta última fué á su vez modificada por la de 21 de Agosto de 1896 y se publicó con esas altera-

ciones en 21 de Octubre siguiente; el reglamento es del 23 de Diciembre del mismo año. Todavía otra ley, fecha 25 de Diciembre de 1899, ha cambiado la edad para el alistamiento, fijándola en los veintiún años. Tomaremos de estas disposiciones lo que más concierne á nuestro objeto.

Es general la obligación de servir en el ejército por el tiempo de doce años, dividido en dos períodos de á seis, uno activo y otro pasivo, cada uno de los cuales comprende situaciones diferentes. Hay, sin embargo, causas que excluyen del servicio militar, fundadas en la inutilidad física, en el ejercicio de ciertas profesiones ó en el sufrimiento de una condena penal, y circunstancias que exceptúan del ingreso en los cuerpos armados y consisten en la condición de hijo único que mantiene á padres pobres, sexagenarios ó impedidos, en la de hermano que sostiene á huérfanos y en la de individuos de las colonias agrícolas.

Una ley determina en cada año la fuerza que ha de tener el ejército. Se admiten para cubrirla los voluntarios que, teniendo diez y ocho años, quieran servir por el tiempo y en las condiciones que al efecto se establezcan, y un real decreto señala el número de los mozos que han de entrar en las filas, distribuyéndose tal contingente entre las diversas zonas militares en que está dividida la Península, con relación al número de los mozos que hayan sido declarados soldados en cada una de ellas. Al efecto, se hace durante el mes de Enero un alistamiento general, se verifica el sorteo de números el segundo domingo de Febrero y se hace la declaración de soldados el primer domingo del mes de Marzo. Desde el 1.° de Abril al 30 de Junio las comisiones mixtas de diputados provinciales y militares revisan los acuerdos de los ayuntamientos, el día 15 de Julio deben haberse fallado las reclamaciones que se eleven al Ministerio de la Gobernación y en 1.° de Agosto se verificará el ingreso en caja de los mozos.

Se admite la redención del servicio mediante el pago de 1.500 pesetas, hecho dentro de los dos meses siguientes al ingreso en caja, y se devolverá esa cantidad si por cual-

quier circunstancia la redención no es necesaria, ó al cabo de dos años, si en este tiempo no corresponde al interesado entrar en servicio activo. La sustitución y el cambio de número ó de situación sólo puede verificarse entre hermanos.

La ley de 1850, al admitir la redención por dinero, y la de 1856 confirmando lo ya establecido, mandaron que los fondos procedentes de ese origen se invirtieran precisamente en cubrir con voluntarios ó reenganchados las bajas que causaban en el ejército los redimidos; pero estos preceptos no se cumplieron; las cantidades destinadas á la sustitución eran pequeñas, los sobrantes que resultaban considerables, y empezando por admitirse que los productos de la redención se aplicaran al material de Guerra, en el presupuesto de 1854 se incluyeron como uno de tantos ingresos ordinarios, y la ley de 1.° de Abril de 1859 dedicó los «sobrantes del fondo de la redención militar» á cubrir en parte aquel famoso crédito de los 2.000 millones. Sin embargo, poco después una ley de 29 de Noviembre de ese último año mandó que el importe de las redenciones constituyese fondo separado á cargo de un Consejo, que se llamaba de redenciones y enganches, y debía administrarle y cuidar de su inversión, dando por años sus cuentas al Tribunal de las del Reino. Este Consejo fomentó durante algún tiempo los enganches, aunque sin gastar nunca los recursos que obtenía y aumentando continuamente sus reservas; luego descuidó algo el objeto de su instituto, prestó fondos al Gobierno y vino á quedar como en liquidación cuando fueron abolidas las redenciones. En los años de 74 y 75 el producto de la redención ingresó en el Tesoro; pero la ley de 10 de Enero de 1877 reintegró al Consejo en sus funciones, y para cumplirla se dictó el reglamento de 26 de Diciembre de aquel año, que admite la aplicación de esos fondos *al material ú otras atenciones preferentes del ramo de Guerra.* Los sobrantes en poder del Consejo siguieron aumentándose, y eran más de 60 millones de pesetas cuando, al formar el Sr. Cos-Gayón el

presupuesto para 1885-86, incluyó en él como *recursos especiales*, con destino al material de Guerra y Marina, 11 millones, producto de las redenciones del año, y otros 20 de los fondos del Consejo, suscitándose una vez más con tal motivo la cuestión de si debieran ingresar en el Tesoro todos los remanentes que aquél tenía. La ley fecha 2 de Agosto del último de esos años resolvió la cuestión definitivamente, declarando obligaciones del Estado las que antes corrían á cargo del Consejo y entregando á la Hacienda las sumas acumuladas en las cajas de éste, que importaron 46.698.215 pesetas.

Desde entonces se consignan en el presupuesto de gastos los créditos necesarios para satisfacer los premios que devengan los voluntarios por enganches y reenganches, y figuran entre los ingresos los productos de las redenciones. La diferencia entre estas dos partidas da de ordinario un beneficio al Tesoro, que ha sido muy considerable en los períodos de guerra [1]. Grande ó pequeña, esta diferencia no puede justificarse, y revela el mayor de los vicios y la más grande de las injusticias á que da lugar entre nosotros el servicio militar. Una de dos: ó la cantidad que se exige por la redención excede á la que es necesaria para sustituir al redimido, ó no se invierte en llenar los huecos ocasionados en las filas del ejército por aquellos que se libran de entrar en ellas con dinero. En el primer caso se comete una exacción indebida, porque la redención á metálico sólo como precio de la sustitución puede admitirse, y en el segundo resultará, que el efectivo del ejército se obtiene ocupando el lugar de los mozos que se redimen con los infelices que no disponen de recursos para hacerlo. Algo puede haber de lo primero; pero es indudable que hay mucho de esto último; se fuerzan los llamamientos, se piden en cada uno de

---

[1] En el año de 1900, por efecto de la última guerra, importaron los premios de enganches 5.592.428 pesetas, y no hubo ingresos por redenciones porque no se hizo llamamiento, á consecuencia de la ley de 1899 antes citada.

ellos, no sólo los hombres necesarios para el reemplazo, sino los que han de compensar las bajas por redención, y de esta suerte, por cada rico que se libra del servicio entra un pobre en su lugar. ¿Cómo explicar de otro modo esas quintas que se acercan y aun exceden á la mitad del ejército, cuando los soldados permanecen tres años en las filas? Dado el sistema de quintas, la redención debe aceptarse, porque atenúa sus inconvenientes [1]; pero si ha de dar motivo á esas iniquidades, que con razón pueden calificarse de sangrientas, entonces es preferible abolirla por completo.

Por lo demás, ya hemos visto que el servicio no es *general*, porque sólo entra de una manera efectiva en el ejército cierto número de individuos á quienes marca la suerte, ni es tampoco *obligatorio* sino para aquellos de los designados que no disponen de 1.500 pesetas, y claro es que nosotros hemos de ratificarnos aquí en las censuras que más de una vez hemos dirigido á la viciosa aplicación que se hace de esos principios, y en las protestas que ya tenemos consignadas contra los males que engendra el sistema de la organización militar predominante [2],

Admitimos la necesidad de los ejércitos permanentes y aceptamos también la idea del armamento nacional. ¿Cómo hemos de negar que las naciones deben organizarse militarmente? Pero negamos que sea preciso y legítimo el desarrollo dado á la fuerza pública en la mayor parte de las naciones, y rechazamos ese carácter absoluto que se atribuye á las necesidades militares, en virtud del cual todas las demás deben ceder ante ellas y se tiene por indispensable todo sacrificio, ora personal, ora pecuniario, que se dirija á satisfacerlas, cuando al par se reducen y escatiman tanto los medios que solicitan otros fines sociales no menos urgentes y atendibles. ¿Por qué será antes la organización militar que la jurídica, la científica y la económica,

---

[1] Véase lo dicho en el tomo I, págs. 270 y 271.

[2] Tomo I, págs. 166 y 167.—Págs. 157 y 183 de este mismo tomo.

de la nación? ¿Por qué ha de ser obligatorio conocer el manejo del sable ó del fusil y no lo será el conocimiento del alfabeto? ¿Por qué ese afán de que todos sean soldados y el poner tan poco empeño para que todos sean *ciudadanos*, es decir, en que á todos alcancen la cultura y los elementos que son indispensables para la vida civil?

Por otra parte, interesa mucho distinguir los dos aspectos de la organización militar, que se confunden para autorizar conclusiones reñidas con la verdad y con la lógica. Una cosa es el armamento nacional, la prevención de la guerra, y otra distinta el ejército activo y permanente, la fuerza pública en condiciones normales; el servicio general y obligatorio corresponde á la idea del primero; mas no puede aplicarse á la constitución del segundo, que debe ser formado con voluntarios. El servicio general condena inevitablemente á la monstruosidad de *la quinta;* el servicio obligatorio es el que engendra, porque los hace posibles, todos los vicios del militarismo contemporáneo, y el remedio de tan graves males sólo se encontrará aboliendo la prestación personal, haciendo que el impuesto para el sostenimiento de la milicia no sea *contribución de sangre*, sino de dinero, como deben serlo todas en las circunstancias ordinarias.

Todo Gobierno, dice un distinguido escritor, especialista en estas materias [1], puede abusar más fácilmente y con menos resistencia de la sangre del país que de su dinero, y la razón es muy sencilla: gravando los impuestos se ataca directamente á todos y cada uno de los diez y ocho millones de ciudadanos y la causa es defendida enérgicamente por todos; con las quintas se ataca en sus intereses y afecciones á treinta ó cuarenta mil familias que el azar señala, y el resto hasta los diez y ocho millones se encoge de hombros. Napoleón I pudo abusar de la conscripción cuanto quiso, mientras hubo quien le pagase las guerras; no hay ningún poder que pueda abusar en el mismo grado de la

---

[1] Villamartín.—*Nociones del arte militar*

riqueza de todos y cada uno de los ciudadanos. Pues bien, hágase que proporcionalmente estén todos interesados en el reemplazo, y sobre tal base de justicia se podrá levantar un ejército que sea la única y legítima manifestación de la fuerza material del país, desarrollada por iguales partes en la armonía de todos los elementos de que germina esa fuerza.

Matrículas de mar.—La marina de guerra ha reclutado sus tripulaciones y contingentes por medios tan diversos como han sido las condiciones de la navegación marítima. Esclavos y prisioneros mueven á fuerza de remos los antiguos barcos, con aventureros atraídos por la esperanza del botín se equipan principalmente las flotas de la Edad Media, y luego los penados, los vagos y las víctimas de levas más ó menos arbitrarias, siempre inicuas, forman las dotaciones de los buques armados. La regularidad del servicio obligatorio en la marina militar se introduce por medio de las *matrículas*. Fundábase este sistema, según las ordenanzas navales de 1748, en la concesión á los alistados voluntariamente para el servicio de los bajeles y arsenales del fuero militar y del privilegio para ejercer las artes de la navegación y de la pesca [1] y subsistió con numerosas reformas, hasta que la ley de 22 de Marzo de 1873 dispuso que el servicio de la marina se organizase con voluntarios; declaró libre el ejercicio de las industrias marítimas; creó una reserva naval; ordenó que en caso necesario se tomasen los contingentes para la armada de la reserva del ejército [2] y estableció en último término que, suscitada una guerra extranjera, pudiera llevarse á cabo el alistamiento de la gente de mar que fuera indispensable. Poco tiempo estuvieron en vigor estas disposiciones: el decreto de 20 de Mayo de 1874 introdujo ya un cuerpo de

[1] Veánse los títs. VII y VIII, libro VI de la Novísima Recopilación.

[2] La ley de 27 de Marzo de 1862 había establecido ya que entrasen al servicio de la marina los quintos sorteados para el ejército en la proporción que se determinase anualmente.

voluntarios de marina, los cuales se libraban del servicio en el ejército, adquiriendo el compromiso de hacer una campaña de mar por espacio de tres años en los buques de la armada, y la ley de 7 de Enero de 1877 volvió resueltamente al procedimiento de las matrículas de mar, una vez más sancionado y desenvuelto por la legislación de 17 de Agosto de 1885 que ahora rige.

Según ella, es obligatorio el servicio durante ocho años en los buques de la armada para todos los españoles voluntariamente alistados en la *inscripción marítima*, que habilita para dedicarse á la navegación y pesca á flote. Ese tiempo se divide en dos períodos iguales, el primero de actividad, y de reserva el segundo.

Las exenciones son semejantes y producen el mismo efecto que las que libran del servicio en el ejército.

Una ley fija anualmente las fuerzas navales, y un decreto determina el número de matriculados ó inscritos, que han de ingresar en la armada y el cupo señalado á cada departamento. Cuando la inscripción marítima no baste para cubrir el servicio, se tomará el contingente necesario de los mozos sorteados para el ejército. Los voluntarios se admiten con premios y condiciones que se modifican según las circunstancias.

El alistamiento de cada año comprende á todos los individuos de la inscripción que cumplan durante él la edad de veinte años. Los comandantes de los *trozos*, en que se dividen por pueblos las brigadas de los departamentos, forman antes del 15 de Septiembre la relación de los matriculados á quienes corresponde entrar en el siguiente año al servicio, y auxiliados luego por el juez municipal y el síndico del ayuntamiento, deciden acerca de las reclamaciones que se presenten y declaran quiénes son los mozos que, *por orden de edad*, de mayor á menor, deben llenar el cupo marcado al trozo. Las resoluciones de los comandantes son apelables ante el tribunal del departamento, y contra los fallos de éste puede recurrirse al Ministro de Marina, que en definitiva acuerda, oyendo al Consejo de Estado.

La *sustitución* del servicio sólo se permite entre hermanos, por regla general; puede, sin embargo, concederse el cambio de número en casos especiales. La redención á metálico se admite por 1.500 pesetas, pasando á la reserva el redimido. Las cantidades procedentes de esas redenciones se destinaron por la ley de 27 de Marzo de 1862 á un fondo llamado de *premios á la marina*; mas á virtud de la ley de 2 de Agosto de 1886, la Hacienda se incautó de esos recursos en cantidad de 7.969.502 pesetas. En 1900 ingresaron tan sólo 9.000 pesetas como producto de las redenciones y se presupuestaron 100.250 para premios de enganche en la marina, es decir, que aquí sucede la anomalía opuesta á la que hicimos notar antes hablando del ejército, porque el Estado sostiene un número de voluntarios bastante mayor que el de los redimidos.

Aplicables á la organización de la marina militar las consideraciones que dejamos expuestas al hablar del ejército de tierra, sólo haremos notar aquí dos diferencias que hay entre ellos. Refiérese la primera á la extensión del servicio, que siendo obligatorio para todos respecto del ejército, se circunscribe en la marina á los que disfrutan de la exclusiva para el ejercicio de las industrias navales. Este sistema, en tanto que impone una *carga* muy gravosa á los que se dedican á la navegación, perjudica, sin duda, al desarrollo de la marina, y en tanto que busca la compensación de ese gravamen por medio de un monopolio, contradice también la libertad del trabajo. Por otra parte, si es justo remunerar de algún modo á los que sirven en la armada, ¿no habrá la misma razón para que se indemnice á los que han de ingresar en el ejército? Puede decirse que es más dura la condición del marinero que la del soldado; pero esto, aun siendo cierto, que no lo es seguramente, porque hay menor distancia entre la vida del marino libre y la del militar, que la existente entre la manera de ser del ciudadano y del soldado, eso, decimos, podrá afectar en todo caso á la *cuantía* de la retribución, de ningún modo al principio mismo en que se funda. La se-

gunda diferencia consiste en la designación de los obligados al servicio, que, según hemos visto, se hace en el ejército por sorteo y en la marina prefiriendo á los de mayor edad entre los alistados. Esta variante no ofrece ventaja alguna, porque tan absurdo es distribuir la carga por el azar del número como por el azar del nacimiento, y aun este último modo producirá conflictos de solución imposible si no se acude al sorteo entre los nacidos en la misma fecha.

XIV

Impuestos en especie.—Los alojamientos y suministros.

El tributo es muy anterior á la moneda, y de aquí la generalidad con que se establecen y la insistencia con que por largo tiempo se mantienen los impuestos en especie, hasta que el crecimiento de la riqueza y la abundancia del dinero permiten convertirlos, con ventaja para todos, en prestaciones de numerario.

Á nuestros días apenas han llegado las exacciones de ese género; abolido en 1837 el *diezmo*, que por razón de su naturaleza y de su origen no podía abandonar aquella forma antieconómica, y atendido el servicio de *bagajes*, desde la real orden de 18 de Agosto de 1857, por medio de contratas hechas á cargo de los fondos provinciales para los que es un gasto obligatorio, hoy no quedan ya más que los alojamientos y suministros que han de facilitarse al ejército, y aun de estos recursos se hace escasa aplicación en las épocas normales.

I. Con motivo se ha dicho que los *alojamientos* constituyen un *allanamiento legal* de la morada del ciudadano y representan la triste herencia de bárbaras costumbres. Sus precedentes son el *conducho*, los *yantares* y *cenas* con que los reyes y señores agobiaron á los pueblos en la Edad Media. Reducido luego el servicio á las fuerzas militares,

siguió siendo una carga muy pesada, como consecuencia de las frecuentes guerras y los trastornos políticos y del vicioso sistema de tener á las tropas en movimiento casi continuo hasta en los tiempos tranquilos. Aumentaban este gravamen haciéndole insoportable para el estado llano las exenciones que disfrutaban los nobles, los eclesiásticos, aforados de guerra y otros muchos; pero la real orden de 22 de Enero de 1816, repetida en los años 1817 y 1819, abolió las exenciones mandando que turnasen para el alojamienfo hasta las clases más privilegiadas, sin otra excepción que la de los obispos y párrocos, los cuales quedaban también sujetos al equivalente pecuniario donde estuviese establecido. Pronto volvieron los privilegios, y la ley de 19 de Marzo de 1837 tuvo que restablecer aquellas disposiciones, añadiendo que, ni obispos, ni párrocos, ni militares retirados pudieran eximirse del servicio. Á pesar de tan decisivo y justo mandato, se restableció viciosamente la exención en provecho de los aforados de guerra y marina y de los empleados de telégrafos. Publicada la Constitución de 1869, que sancionaba la inviolabilidad del domicilio, muchos ay untamientos y particulares, creyendo, con harta razón, que la carga de los alojamientos era incompatible con aquella garantía, opusieron dificultades á prestación tan molesta; pero una real orden de 11 de Octubre de 1872 declaró que subsistía la obligación impugnada.

Conforme á las ordenanzas del ejército, el servicio de alojamiento consiste en «proveer una cama para cada dos soldados, compuesta de jergón ó colchón, cabezal, manta y dos sábanas; para los sargentos un colchón precisamente, y además luz, sal, vinagre y leña ó lugar á la lumbre para guisar». Toda tropa que permanezca menos de un mes en un pueblo tiene derecho al alojamiento. Los oficiales de guarnición sólo disfrutarán de ese beneficio por tres días, y lo mismo los transeuntes en comisión del servicio ó para reponerse de sus heridas.

Muéstranse en los alojamientos todos los inconvenien-

tes propios de los impuestos en especie, y la gran desigualdad con que se presta ese servicio, que es de interés general, se hace notoria comparando á los pueblos que se hallan enclavados en las carreteras con aquellos otros cuya situación es diferente. La mayor estabilidad que hoy se da á las guarniciones y la conducción de las tropas por los ferrocarriles han disminuído considerablemente la frecuencia de los alojamientos; pero la justicia exige que desaparezcan por completo, porque sus males, inevitables en el caso de una guerra, pueden remediarse fácilmente en circunstancias normales, construyendo en los puntos de etapa los cuarteles necesarios para el aposentamiento del ejército. De este modo la carga sería igual para todos, porque se levantaría por medio de las contribuciones generales.

II. Procede del mismo origen que el anterior y tiene un objeto análogo el servicio de *suministros*, que impone á los ayuntamientos la obligación de facilitar á las tropas y á la Guardia civil, que transitaren por ellos, las raciones en especie que necesiten para su consumo. Diferéncianse, sin embargo, de los alojamientos los suministros en que éstos han de hacerse algunas veces en metálico, sobre todo á los individuos y partidas sueltas, y además en que no constituyen un gasto definitivo, sino solamente un *anticipo*, porque la administración debe abonar á los pueblos el importe de los recibos de suministros por cuenta de las contribuciones que satisfacen.

La legislación sobre este asunto está principalmente contenida en las instrucciones de 24 de Mayo y 9 de Agosto de 1877 y en las reales órdenes, fecha 7 de Setiembre de 1883 y 13 de Diciembre de 1900. El espíritu de tales disposiciones, como el de las muchas dictadas anteriormente acerca de esta materia, es terminante en cuanto á exigir de los pueblos el cumplimiento de la prestación; pero no lo es tanto en lo que se refiere al abono de los anticipos [1].

---

[1] Únicamente las reales órdenes de 5 de Diciembre de 1871 y

Así los ayuntamientos están obligados á consignar anualmente en su presupuesto de gastos, y bajo el epígrafe de *suministros*, la cantidad necesaria para atender al servicio, y se ven sometidos luego á prolijas formalidades y amenazados con términos fatales para lograr el reintegro de sus créditos por ese concepto.

Es sin duda muy expedito y muy cómodo para la administración eso de que la fuerza pública sea mantenida y alojada por donde quiera que vaya, con lo cual puede viajar sin necesidad de dinero alguno; pero este sistema, propio de la Edad Media, hace poco honor á la organización militar, es causa de continuos disgustos y resulta muy oneroso para los pueblos, harto sacrificados ya para dotar espléndidamente el presupuesto de Guerra.

---

22 de Agosto de 1872 establecieron que no podía exigirse á los ayuntamientos el anticipo de sus fondos para los suministros al ejército, debiendo los recaudadores de contribuciones facilitarles las cantidades necesarias para el servicio; pero esas disposicionen tuvieron poco efecto, porque las derogó otra real orden de 8 de Abril de 1873.

XV

Impuestos sobre las personas.—Cédulas y grandezas.

Hemos calificado de impuestos reales, directos y establecidos sobre las personas, el que se exige por medio de las llamadas *cédulas personales* y el que se cobra por razón de las *grandezas* y *títulos nobiliarios*, no sin hacer respecto á la clasificación de este último salvedades en que habremos de insistir ahora. Veamos, pues, cuales son las bases que tiene y la legislación por que se rige cada una de esas dos imposiciones.

I. *Cédulas personales.*—Aunque es impuesto de creación bien reciente, son ya muy numerosas las variaciones que en él se han hecho desde que fué establecido. Las antiguas *cédulas de vecindad*, introducidas por real decreto de 15 de Febrero de 1854 para sustituir á los pasaportes, se han ido modificando gradualmente hasta convertirse en materia de imposición. Eran aquellas cédulas meros documentos de policía que servían para identificar las personas y como medio de vigilancia, y no costaban por eso más que 25 céntimos de peseta á los cabezas de familia, no siendo pobres de solemnidad, braceros, viudas ó huérfanos con pensión que no excediera de 375 pesetas, en cuyos casos habían de expedirse gratis; pero la ley de presupuestos fecha 29 de Junio de 1867 autorizó al Gobierno para fijar á las cédulas de vecindad el precio que juzgase

necesario, con el fin de que sus productos cubriesen los gastos del servicio de vigilancia pública, y la ley de 8 de Junio de 1870 estableció ya resueltamente el impuesto que examinamos. Las *cédulas de empadronamiento*, creadas por esta disposición, cuyas bases se desarrollaron en el real decreto de 17 de Enero de 1871, era obligatorio adquirirlas para todos los españoles cabezas de familia ó mayores de catorce años que no fueran pobres de solemidad, costaban desde una hasta tres pesetas, según las poblaciones, y se exigían para comparecer en juicio, otorgar instrumentos públicos, desempeñar cargos ó empleos y ejercer profesión ú oficio. Los jefes y oficiales del ejército ó armada pagarían cédula de dos pesetas, y los ayuntamientos podían recargar el precio de las cédulas para las clases civiles desde un 25 hasta un 50 por 100.

Por real orden de 2 de Noviembre de 1872 se hizo extensivo el impuesto á las Provincias Vascongadas, y la ley de 26 de Diciembre del mismo año le reformó, elevando el precio de las cédulas hasta 4 pesetas y haciendo obligatoria la adquisición para las mujeres casadas y para los extranjeros con residencia de más de un año. Pero esas disposiciones no tuvieron cumplimiento; la imposición sólo en una pequeña parte se hacía efectiva, y sus rendimientos, en lugar de aumentar, disminuían. En vista sin duda de las dificultades con que luchaba su planteamiento, la ley de presupuestos de 6 de Agosto de 1873 suprimió el impuesto, y un decreto de 20 de Septiembre de aquel año mandó que se expidiera gratuitamente cédula de empadronamiento á los vecinos que tuvieran que ausentarse del término municipal.

Sin embargo, el real decreto de 26 de Junio de 1874, que planteó los presupuestos de 74 á 75, restableció el impuesto llamándole ya de *cédulas personales*, y volvieron á ser éstas obligatorias para todos los mayores de catorce años, y de cinco clases, desde 2 pesetas que costaban en Madrid hasta 25 céntimos, precio de las que debían expedirse para los jornaleros y sirvientes. Autorizada la reforma por la

ley de presupuestos de 1876, la instrucción de 18 de Agosto creó seis clases de cédulas, la primera de 50 pesetas y la sexta de 50 céntimos, las cuales debían adquirirse con arreglo á dos escalas, graduada la una según las cuotas de las contribuciones directas y los haberes ó sueldos, y proporcionada la otra á los alquileres pagados en las diversas clases de poblaciones. Sobre estas mismas bases, la ley de 11 de Julio de 1877 y la instrucción de 21 del mismo mes establecieron cédulas de siete precios, fijando el máximo en las 100 pesetas. Modificadas las escalas de imposición por la real orden de 1.° de Julio de 1878 y la de 11 de Abril de 1881, que introdujo en ellas nueve grados, la ley de 31 de Diciembre de este último año elevó hasta once las clases de las cédulas.

La instrucción vigente de 27 de Mayo de 1884 no hizo alteraciones esenciales en la legislación anterior. Según ella, las cédulas personales son obligatorias para los españoles y extranjeros de ambos sexos, mayores de catorce años, dom ciliados en España; deben exhibirse en todos los actos públicos y para el ejercicio de toda clase de cargos y profesiones, y se acomodan á los siguientes precios desde la clase primera hasta la undécima: 100 pesetas, 75, 50, 25, 20, 15, 10, 5, 2,50, 1 y 50 céntimos. Las tarifas son dos, una arreglada á las cuotas de contribución directa y á los sueldos, y otra según los alquileres que se paguen en las poblaciones, divididas en seis grupos. Ha de obtenerse la cédula superior que corresponda por cualquiera de esos conceptos, y los militares la tomarán de 2,50 pesetas, cuando no estén comprendidos en alguna otra categoría, quedando además libres de los recargos municipales, que pueden llegar hasta el 50 por 100 del importe de las cédulas. Los únicos exceptuados del impuesto son los individuos de las clases de tropa, los mendigos y acogidos en los asilos benéficos, las religiosas y hermanas de la caridad y los penados, durante el tiempo de su reclusión. En la actualidad sufre este impuesto un recargo de 3 décimas.

Restablecido el año natural para el ejercicio del presupuesto, han variado los plazos que en la instrucción se señalaban, conforme al decreto fecha 4 de Enero de 1900. Las administraciones de hacienda de las capitales de provincia y los ayuntamientos en las demás poblaciones deben distribuir, durante el mes de Septiembre, hojas declaratorias, que han de llenar los cabezas de familia y en vista de ellas redactarán en el mes de Octubre un padrón en que consten todos los obligados á sacar cédula, el concepto que les corresponde, la clase del documento y el recargo, por último, que hayan señalado los ayuntamientos. Las administraciones revisan los padrones municipales y luego que los han aprobado piden á la dirección de Contribuciones, antes del 15 de Noviembre, el número de cédulas que ha de distribuirse en la provincia. En las capitales se hace el cobro por la Administración desde el 1.° de Enero al 31 de Marzo y en las demás poblaciones los ayuntamientos deben verificar la recaudación en el plazo de tres meses á contar de la fecha en que reciban las cédulas. Se abona el 1 por 100 á las administraciones y ayuntamientos para gastos del padrón, y á los municipios de las capitales se les descuenta el 10 por 100 de los recargos, como premio de administración. La penalidad por infracción de esas disposiciones consiste en multa por el duplo de la cantidad defraudada.

Los rendimientos de este arbitrio han quedado siempre muy por bajo de los que se calculaban en el presupuesto. Hanse presupuestado los ingresos por este concepto en 10 y hasta en 12 millones de pesetas; pero la recaudación de 1900 no llegó á los 6 millones, si bien es de advertir que en ese año sólo se expendieron cédulas para seis meses, y los gastos de fabricación y expendición de las cédulas importaron 541.465 pesetas. Esto prueba el abandono con que se administra un impuesto que, dada la generalidad de sus bases, debiera dar productos mucho más considerables. Se intentó confiar la recaudación al Banco de España en 1882; pero en el año siguiente quedó ya relevado

del encargo, y el Gobierno fué autorizado para verificar el arriendo. No se hizo uso de esa facultad, reiterada en la ley de presupuestos de 1890-91, y conforme á lo prevenido en el de 1892, se acordó al fin el arrendamiento por real orden de 3 de Agosto de ese mismo año Contratóse desde luego la recaudación en veintinueve provincias y en 1893 se celebró el concurso para el arriendo de las otras veinte. No se llegó á la adjudicación de todas las provincias, se rescindieron algunos contratos, terminaron otros y en 1897 hubo nuevo concurso para la recaudación por cinco años. En su virtud las disposiciones antes citadas sólo se aplicarán en aquellas provincias donde no haya arrendatario. En las arrendadas el contratista debe formar los padrones, que serán expuestos al público, y la Delegación de Hacienda decidirá las reclamaciones que se presenten contra ellos. Sin embargo, aunque ésta es una de las condiciones establecidas para el arriendo, se ha dispuesto que la administración continúe formando los padrones. (R. O. 13 Enero de 1899.)

Las cédulas personales constituyen un impuesto de clases sobre la renta, una capitación graduada, y es fácil juzgar de las condiciones en que se halla establecida una imposición que empieza por no tener materia propia y admite como base la cuota de otros tributos. En tanto que las cédulas son un recargo de las contribuciones directas y del descuento sobre los sueldos, no vemos la razón que haya para cobrarle separadamente, cuando pudiera refundirse en aquéllos con ventaja para la administración y los particulares. El impuesto sigue además en esta parte el método de *progresión inversa* y aumenta de tal manera su injusticia, porque á un contribuyente que pague *más* de 5.000 pesetas se le exige cédula de 100, que significa un recargo de 2 por 100 á lo sumo, mientras que al contribuyente por 25 pesetas, la cédula de 2,50 le grava en un 10 por 100. Algo semejante, porque es en diversa escala, sucede con los sueldos, pues el de 30.000 ó *más* pesetas obliga á tomar cédula de 100, que representa 33 céntimos

por 100 del haber, y el que cobra 12.501 pesetas ha de obtener cédula de 75, que sube ya á muy cerca de los 60 céntimos por 100 con relación al sueldo. Y esto aparte de la desigualdad, inevitable en las agrupaciones por clases, que hace de la misma condición al que paga 3.001 pesetas que á quien satisface 5.000, y equipara al que tiene un sueldo de 12.501 pesetas con el que disfruta 29.999. Resulta también, con no exigir cédula más que por un concepto á los que se hallan comprendidos en varias categorías de la ley, que el que tiene propiedad ó industria y sueldo lleva la misma carga que el que sólo disfruta beneficios de uno de esos dos géneros. Además, con el tipo fijo para los que no son cabeza de familia, se desiguala todavía más la imposición, porque el pobre paga por su mujer y sus hijos tanto como el rico. Por último, el impuesto de que hablamos desnaturaliza un documento necesario para los fines de la policía: aunque oficialmente se ha dicho que la cédula personal representa un tributo en su esencia y un documento de seguridad en la forma [1], es bien notoria la oposición que existe entre esos dos caracteres. Como *recibo*, busca no más que el pago de una cierta cantidad y ha de dar facilidades de todo género; como medio para el servicio de vigilancia, supone formalidades y garantías, y dicho se está que aquella primera condición ha de dominar á la segunda, quedando está oscurecida ó anulada.

Todas esas consideraciones piden la abolición del impuesto de cédulas personales, que pudiera llevarse á cabo con beneficio del Tesoro. Bastaría para ello restablecer las antiguas cédulas de vecindad con el precio uniforme de 50 céntimos de peseta, y en las mismas condiciones que ahora rigen para las de clase undécima, distribuir proporcionalmente sobre las contribuciones directas los ingresos que hoy se obtienen de ese origen y dar á la base del inquilinato un desarrollo más justificado que su aplicación actual. El inquilinato es, en último resultado, la única ma-

[1] Real orden de 20 de Enero de 1877.

teria especial y utilizable de la imposición establecida, por más que se emplea tan sólo como medio de afectar á la riqueza de aquellos que no están sometidos á las contribuciones directas ó pagan, en virtud de ellas, una cuota inferior y desproporcionada con relación á la fortuna que demuestra el importe de los alquileres que satisfacen; pues bien, manteniendo el principio, para realizar mejor esa tendencia, que es ciertamente laudable, debiera establecerse en reemplazo de las cédulas un impuesto de inquilinatos exigible á todos aquellos que no justificasen el pago de una cuota directa igual ó mayor que la que les correspondiese por este concepto. Conste, sin embargo, que no proponemos la *introducción* en nuestro sistema tributario de la base del inquilinato, sino la *transformación* de un impuesto que ya la admite y un remedio para las deficiencias conocidas en las otras contribuciones que tienen forma directa [1].

II. *Grandezas, títulos y condecoraciones.*—Las distinciones nobiliarias, origen en otro tiempo de grandes inmunidades y provechos materiales, han venido á ser en nuestros días objeto de imposición.

La ley de presupuestos, fecha 23 de Mayo de 1845, autorizó al Gobierno para modificar el antiguo impuesto de lanzas y medias anatas, que pagaban los grandes y títulos de Castilla. El derecho de lanzas venía desde los Reyes Católicos; Felipe IV le convirtió en una prestación anual por cantidad determinada, y creó además la media anata, que obligaba al pago de la mitad de la renta que diesen los bienes con que se constituían los nuevos títulos y los pertenecientes á los antiguos que se trasmitían ó heredaban. Pues bien, esos derechos, objeto de varias reformas que los habían aumentado considerablemente, fueron sustituídos desde 1.° de Enero de 1847, á virtud del decreto de 28 de Diciembre de 1846, que se dictó conforme á la au-

---

[1] Véase lo dicho en el cap. XIII de la Sección III de la Parte general acerca del impuesto mobiliario.

torización antes citada, por el *impuesto especial sobre grandezas y títulos.* Las bases de esta imposición, desarrolladas en la real orden de 14 de Febrero de 1847, gravaban las sucesiones y creación de toda grandeza y título español ó extranjero reconocido en España, con arreglo á una escala proporcionada á la categoría del título, que señaló desde 8.000 reales por cada uno de los de barón ó señor sin grandeza, hasta 40.000 por cada grandeza de España con título de duque, marqués ó conde, en las sucesiones directas. La ley de presupuestos de 28 de Diciembre de 1872, en su apéndice letra *E*, recargó con un 33 por 100 la tarifa é introdujo además un impuesto anual que era, según los títulos, desde 125 hasta 500 pesetas.

Suprimidas las distinciones nobiliarias en los días de la república por decreto de 25 de Mayo de 1873, la ley de presupuestos de aquel año prescindió, como era consiguiente, del impuesto; pero restablecidas aquéllas en 25 de Junio de 1874, se declaró en vigor la legislación que antes regía. Es de notar, sin embargo, que aunque esto dice el decreto últimamente citado y las disposiciones anteriores eran las de la ley de 1872, sólo se ha restablecido el impuesto en la concesión y trasmisión de los títulos. El real decreto de 6 de Enero de 1875 y el art. 54 de la Constitución de 1876 devolvieron al rey la facultad de conceder títulos y distinciones de todas clases.

La ley de presupuestos de 1892 elevó al 40 por 100 en las sucesiones directas y al 50 en las trasversales el recargo de 33 por 100 establecido en 1872. En 1897 y 98 sufrió el impuesto los recargos extraordinario y de guerra y, por último, la ley y el reglamento del 5 de Diciembre de 1899 han fijado las actuales tarifas y bases de esta imposición.

Los derechos van desde 3.000 pesetas que se exigen en la sucesión directa por un título de barón ó señor hasta 16.000 que han de pagarse por la grandeza de España con título de duque, marqués ó conde. Estos derechos son el doble cuando se trata de herencias trasversales ó de la autorización de títulos extranjeros, y el cuádruplo para las

creaciones de grandezas y títulos. En los casos de rehabilitación y salvo dispensa concedida por una ley, debe pagar el agraciado los derechos que por trasmisión ó por cualquier otro concepto hubieran dejado de satisfacerse á la hacienda desde el fallecimiento del último poseedor. Cuando se trasmitan simultáneamente varias grandezas ó títulos del reino, la segunda grandeza ó título sólo devengará las dos terceras partes del impuesto, y los terceros ó siguientes no pagarán más que la mitad de los derechos establecidos. El plazo para satisfacer el impuesto es de dos meses, y trascurridos estos se abonará el 5 por 100 de demora; si no se efectuara el pago en el término de seis meses, se anunciará la vacante del título ó grandeza.

El Ministerio de Gracia y Justicia comunicará al de Hacienda las concesiones, y el registro de actas de última voluntad, pasará mensualmente á la dirección de Contribuciones nota del nombre y lugar del fallecimiento de las personas que tuvieren títulos de nobleza.

Las condecoraciones civiles y militares otorgadas á individuos de la clase civil pagan desde 500 pesetas la cruz de caballero hasta 2.000 que corresponden al collar, y si se dan libres de derechos deben satisfacer desde 150 á 700 pesetas; las extranjeras devengan: 200 pesetas la gran cruz, la de comendador 150, y 100 la de caballero; por último, los honores de jefe superior de administración cuestan 1.500 pesetas, los de jefe de administración 750 y estos mismos honores concedidos, libres de gastos, á los funcionarios públicos, 500 y 150 pesetas respectivamente. El impuesto ha de pagarse en un plazo de tres meses, prorrogable por otros tres con el abono del 5 por 100 de demora. Gozan de exención únicamente los empleados públicos á quienes se concede al ser jubilados los honores de la categoría superior. Los Ministerios que otorgasen honores ó condecoraciones deben dar conocimiento de la concesión á la dirección de Contribuciones.—El uso indebido de títulos y distinciones se castiga en los artículos 345 y 348 del Código penal.

El impuesto sobre grandezas, títulos y honores es á la vez de clases y suntuario. Como imposición de clases es injusta y hasta inconstitucional, porque va contra el precepto según el que cada español ha de contribuir á los gastos públicos *en proporción de sus haberes*. Como suntuario, es indirecto y recae sobre la vanidad, que no puede aceptarse racionalmente para materia de imposición; las exacciones de este género han de gravar actos que tengan algún carácter económico, gastos, consumos que, aun dirigiéndose á satisfacer el deseo de ostentación, sean al mismo tiempo manifestaciones de riqueza, de ningún modo las condiciones meramente personales.

El noble paga ya por los bienes que posee: ¿qué razón hay para pedirle otra cosa? Todavía si á la nobleza acompañase necesariamente la fortuna, se explicaría la exacción á título de un recargo sobre los grandes haberes; pero harto visible es que en nuestros días no son por regla general los aristócratas los más acaudalados. Por otra parte el impuesto, lejos de favorecer el prestigio de las distinciones nobiliarias, contribuye á que la antigua nobleza, la nobleza tradicional y *de la sangre*, vaya desapareciendo y se vea reemplazada por la nobleza *del oro*. Si fuera proporcionado á los bienes que se trasmiten con el título y á la fortuna del que ha de llevarle, se atenuarían los inconvenientes del impuesto y sería más aceptable.

En cuanto á los derechos que se exigen por los honores y condecoraciones son más injustificados todavía. Los títulos al fin son hereditarios y se conceden ordinariamente por méritos ajenos; pero tratándose de esas gracias, que además de vitalicias deben ser recompensa de merecimientos personales, es inexplicable y contradictorio el hacerlas onerosas.

Hay que convenir, no obstante, en que urge mucho más la supresión de otros impuestos que la de éste que ahora nos ocupa: su pago será en el mayor número de los casos el único servicio que recibirá el Estado á cambio de los títulos y cruces, y mientras subsistan los derechos que las gravan no se podrá decir de tales distinciones que no sirven para nada.

XVI

Impuestos sobre el capital.—Derechos reales y trasmisión de bienes.

Atribúyese la creación del primer impuesto de este género al emperador Augusto, que estableció el derecho de una *vigésima* sobre las herencias y legados, y durante la Edad Media, lo mismo las trasmisiones de bienes *inter-vivos*, que las por causa de muerte estuvieron sujetas al pago de *laudemios*, *minciones*, *mañerias* y otras gabelas semejantes, todas de índole feudal.

La existencia de esos derechos, la introducción de la alcabala y la falta de notoriedad en la circulación de la riqueza impidieron, sin duda, que antes se estableciese el impuesto que va á ocuparnos. Ello es que no se crea, ó por lo menos no se consolida hasta nuestros días, cuando los derechos señoriales y los alcabalas han desaparecido y la adopción de los *registros* públicos permite seguir los movimientos de la propiedad inmueble, que es la que principalmente le soporta, pues si se cobraron algunos derechos en los antiguos oficios de hipotecas establecidos por Carlos I en 1539, y que restauró Carlos III en 1768, era no más que como en pago de las inscripciones y para el sostenimiento de aquellas oficinas. Á fines del siglo XVIII, en los años de 1792 y 98, se estableció, entre otros arbitrios destinados á la caja de amortización, un impuesto

de *registro* sobre los bienes que se vinculasen y las herencias trasversales, que desapareció con la invasión francesa. Las Cortes de 1821 le restablecieron con derechos proporcionales en unos casos, y en otros fijos; pero fué tan mal acogido, que hubo de abandonársele al año siguiente. Otra vez, en 1829, se exigió el medio por 100 del capital en las traslaciones de bienes inmuebles hechas por contrato y un impuesto gradual que llegaba hasta el 12 en las sucesiones hereditarias; mas la ley de presupuestos de 1835 derogó esas disposiciones relativas á las herencias y mandó que se volviese á la legistación del siglo anterior.

Por último, la ley de 23 de Mayo de 1845, que es la que definitivamente organizó el impuesto, decía en su artículo 10: «Se aprueba el establecimiento de un derecho de hipotecas sobre las bases que acompañan con la letra *E*, en el cual se refunde el que actualmente existe».

Sujetáronse á este gravamen todas las trasmisiones de bienes inmuebles, los arriendos y subarriendos de los mismos y las imposiciones ó redenciones de censos ú otras cargas, y la tarifa señaló derechos que variaban desde 25 céntimos por 100, exigidos á los arrendamientos, hasta el 8 por 100 que debían pagar las herencias y legados de extraños ó parientes más allá del cuarto grado. Las únicas excepciones admitidas eran: las herencias en la línea recta, las adquisiciones del Estado y la viudedad foral aragonesa. Un decreto de aquella misma fecha determinó cómo habían de llevarse los registros de hipotecas, las formalidades que habían de observarse para la liquidación del impuesto y las penas en que incurrían los particulares y funcionarios en los casos de defraudación.

Reformado varias veces el derecho de hipotecas, señaladamente por el decreto de 26 de Noviembre de 1852, que sometió al pago la viudedad foral y los contratos que versaran sobre la mitad reservable de vínculos y mayorazgos, declarando á la vez la exención de los arriendos, la ley de 25 de Noviembre de 1859 estableció el principio, que, sin embargo, no llegó á aplicarse por entonces, de extender el

impuesto á las trasmisiones de bienes muebles en los mismos casos en que se exigía á los inmuebles, con la limitación de que el derecho no excediera á la mitad del que pagaban los bienes raíces.

La publicación de la ley hipotecaria de 8 de Febrero de 1861 vino á dar al impuesto de que tratamos una base más amplia y más precisa, y sobre todo medios de acción mucho más eficaces que los antes empleados. Aquella ley tan discutida, que tantos elogios mereció del mayor número de los críticos, y respecto de la cual hase operado luego una reacción desfavorable, olvidando en este como en otros puntos su propia naturaleza, se intrusó por el orden administrativo, hizo intervenir en la recaudación del impuesto á los registradores, obligándoles á exigir las cartas de pago correspondientes, y preparó el camino para que el decreto de 2 de Noviembre de 1861 pusiera este servicio á cargo de esos funcionarios, donde no hubiere empleados de la Hacienda.

En el presupuesto de 1864-65, ley de 15 de Junio de aquel año, se recargaron los derechos, elevándolos al tipo máximo del 10 por 100, y se impusieron las herencias directas y la trasmisión de los bienes semovientes y muebles en las sucesiones hereditarias con la mitad de la cuota señalada á las raíces, sin más excepción que la del mobiliario y alhajas de uso particular.

La ley de 29 de Junio de 1867 cambió la antigua denominación por la más propia de *Impuesto sobre las traslaciones de dominio*, y el presupuesto de 29 de Mayo de 1868 mejoró la organización del ramo, que estaba muy descuidada, encomendando la liquidación á los registradores de la propiedad y la administración á un cuerpo facultativo que se llamó de *Oficiales letrados de Hacienda.*

Con estos precedentes y los elementos que sucesivamente fueron poniéndose á su servicio, el impuesto estaba llamado á nuevos desarrollos, que alcanzó, en efecto, por la ley de 26 de Diciembre de 1872, la cual le dió el nombre que ahora lleva, aumentó las tarifas, extendió sus ba-

ses y ha sido el punto de partida de la legislación vigente. La ley del 31 de Diciembre de 1881 reformó nuevamente el impuesto, sometiendo á su pago los actos exentos por la legislación anterior; unificó la tarifa para las sucesiones, reduciendo al 9 por 100 el derecho correspondiente á los extraños; elevó hasta el 12 el gravamen de las herencias y legados en favor del alma, é impuso 50 céntimos por 100 á las acciones y 10 á las obligaciones de las Sociedades mercantiles.

Todavía recibió mayores aplicaciones el impuesto con las bases aprobadas por la ley de 30 de Junio de 1892 y desenvueltas en la de 25 de Septiembre del mismo año, en virtud de las que se hizo extensivo á las anotaciones de embargo, á la trasmisión de mercancías, efectos públicos y títulos de crédito, al préstamo con garantía de esos valores, á las pensiones, jubilaciones y orfandades concedidas por Montepíos y sociedades particulares y á algunos otros conceptos. Aquellas tarifas fueron además recargadas en 1877 y 98 hasta un 40 por 100 á título de impuesto transitorio.

Finalmente, la ley de 2 de Abril de 1900 ha puesto en vigor el proyecto reformando el impuesto de derechos reales que se presentó á las Cortes con fecha 16 de Junio de 1899, y en 10 de aquel mismo mes se publicó el reglamento correspondiente [1]. El Gobierno queda obligado á someter á las Cortes la ley definitiva antes de 1902.

No podríamos, sin extendernos demasiado, extractar tales disposiciones, porque la ley consta de 20 artículos y uno transitorio, las tarifas comprenden 70 conceptos y el reglamento tiene 173 artículos. Habremos, pues, de limitarnos á indicar las bases y los desarrollos más importantes de esa legislación.

Grava el impuesto diez y nueve grupos de actos: las

[1] El proyecto se modificó, sin embargo, de un modo sustancial, porque hacía progresivo el impuesto aplicado á las trasmisiones hereditarias.

trasmisiones de bienes inmuebles; la constitución, reconocimiento y trasmisión de derechos reales; las traslaciones de dominio de los bienes muebles y semovientes; el arrendamiento hecho por escritura ó en documento judicial ó administrativo; los préstamos, reconocimientos de créditos y demás, consignados en documento oficial, asi como las renovaciones y prórrogas de esos contratos; la constitución, trasmisión y extinción de pensiones en general; las anotaciones de embargo, secuestro y prohibición de enajenar; la constitución y cancelación de fianzas; las concesiones administrativas; los contratos de ejecución de obras que excedan de 4.000 pesetas; los de suministro; los actos de constitución, modificación y extinción del derecho de hipotecas; las trasmisiones por donación, herencia ó legado; las informaciones posesorias; las retroventas; las aportaciones á sociedades; la emisión, transformación ó amortización de acciones y obligaciones; las aportaciones hechas á la sociedad conyugal, las adjudicaciones en pago de las mismas, y la trasmisión de acciones mediante cuyo ejercicio hayan de obtenerse bienes determinados.

El tipo máximo que se impone á los actos contractuales es el 4 por 100 señalado á la compraventa, permutas, cesiones y adjudicaciones de bienes inmuebles y derechos reales, y á la constitución, transformación ó extinción de esos mismos derechos, excepto la hipoteca y los tipos mínimos, los de 20 céntimos que pagan las adquisiciones de los establecimientos oficiales de beneficencia é instrucción, y de 25 céntimos que se imponen á las concesiones administrativas temporales, contratos de obras, adquisiciones por expropiación forzosa, préstamos sin hipoteca, aportaciones á la sociedad conyugal y adquisiciones para la edificación de templos.

Las sucesiones hereditarias, las donaciones *mortis causa* y las *inter vivos* por regla general satisfacen derechos, proporcionados á la relación de parentesco, que van desde el 1,40 por 100 señalado á los ascendientes y descendientes legítimos, hasta el 12,60 por 100, que corresponde sa-

tisfacer entre parientes colaterales más allá del sexto grado ó personas que sean extrañas. Se exceptúan las adquisiciones de ajuar de casa y ropas de uso personal, que sólo abonarán á razón de 25 céntimos.

Las exenciones reconocidas son en número de 22; pero las principales se reducen á las adquisiciones del Estado, la negociación de efectos públicos y valores industriales con intervención de agentes, los contratos sobre mercaderías en los establecimientos ó sitios públicos y los privados de enajenación de bienes muebles ó semovientes, hecha por los propietarios ó colonos, los préstamos y depósitos retribuídos que se consignen en documento privado y los que se realicen por Bancos, Sociedades y Montes de piedad, el pago de servicios personales, las herencias entre ascendientes, descendientes y cónyuges que no excedan de 1.000 pesetas, y las aportaciones á las sociedades cooperativas de obreros para la producción y el consumo y á las de crédito mutuo fundadas por los agricultores. Las Provincias Vascongadas y Navarra pagan un tanto alzado por este impuesto, que no se recauda en ellas.

Por regla general, el adquirente pagará el impuesto, que recae sobre el valor de los bienes con deducción de las cargas, que disminuyan su estimación. En las trasmisiones á título lucrativo servirá de base el valor que la administración compruebe, si es mayor que el declarado, en las trasmisiones por subasta el precio de adjudicación y en los demás casos el precio que se declare, salvo el derecho de la administración á comprobarle. Los medios ordinarios de comprobación son los amillaramientos, registros fiscales y datos catastrales, por medio de la capitalización del líquido imponible, los precios corrientes, los señalados á los bienes en anteriores trasmisiones y otros análogos. La tasación pericial es el medio extraordinario, que sólo se emplea, en casos especiales, cuando los ordinarios no dan resultado ó cuando el contribuyente no acepte el valor comprobado por la administración.

Los plazos para la presentación de documentos sujetos

al impuesto son de treinta días para los contratos y adjudicaciones en virtud de providencias ó subastas judiciales y administrativas, de sesenta días para los documentos de la misma clase procedentes de la Península que hayan de presentarse en Baleares ó Canarias ó al contrario y los otorgados en el extranjero, de seis meses desde la defunción del causante para los documentos relativos á herencias y legados y de ocho meses cuando ese hecho ocurra en el extranjero. Estos dos últimos plazos puede prorrogarlos el Ministro de Hacienda por igual tiempo; pero deberá satisfacerse el interés legal por la demora. El impuesto se ha de pagar á los quince días de la presentación de los documentos, ó de la notificación de las comprobaciones administrativas. Este plazo podrá prorrogarse hasta seis meses en virtud de circustancias extraordinarias.

La liquidación del impuesto se halla á cargo de los abogados del Estado en las capitales y de los registradores de la propiedad en los partidos judiciales; estos últimos funcionarios cobran honorarios por el examen de los documentos y el 2 por 100 de liquidación sobre las cuotas. La falta de presentación de documentos se castiga con multa del 20 por 100 sobre el importe del impuesto, si la tardanza no excede de un plazo igual al señalado, y del 30 si pasare de dicho término, sin perjuicio del interés por la demora. La falta de pago en el plazo establecido da lugar á multa del 10 por 100, con más el interés correspondiente, y las ocultaciones de bienes se penan con multa equivalente al impuesto, y las de valores con el 20 por 100 sobre la cuota de las diferencias. Incurren también en multas los funcionarios del orden judicial, del administrativo y los notarios, obligados á facilitar datos que sirven para hacer efectivo el impuesto.

Tuvo la administración de estos derechos la Dirección de Contribuciones, hasta que, por decreto del 10 de Marzo de 1900, pasó á cargo de la de lo Contencioso, en razón á que de este centro dependen los abogados del Estado.

Los ingresos obtenidos de este impuesto en 1850 fueron

poco más de 4 millones, pasaron de 11 en 1870-71, llegaron á 24 en 1880-81 y han sido en 1900 cerca de 48 millones de pesetas.

Este considerable desarrollo de los productos no corresponde, sin embargo, al que sucesivamente han venido teniendo las bases de imposición, y es bien seguro que si las tarifas se aplicasen con exactitud, los rendimientos serían mucho mayores todavía. La administración del impuesto, difícil porque supone la calificación jurídica de los conceptos gravados y una investigación minuciosa, tanto acerca de los actos mismos como en lo que concierne al valor real de las trasmisiones y contratos, deja mucho que desear, y es indudable que tolera grandes ocultaciones. La liquidación mejoró mucho cuando se confió á los registradores de la propiedad; pero estos funcionarios, á pesar de su competencia, no tienen buenas condiciones para recaudadores y dependientes de la Hacienda, y los abogados del Estado que administran el impuesto no son en el número necesario, dedicados como se hallan á otros diversos servicios, para prestar á este ramo toda la atención que ha menester.

No creemos, sin embargo, que deban pedirse mayores rendimientos al impuesto, porque juzgamos insostenibles las bases con que se halla establecido. Sin insistir en la consideración general, que ya tenemos hecha del asunto [1], diremos, acerca de la legislación española, que es excesiva la extensión dada á este impuesto y muy altos los tipos con que se exige. Llevar un 4 por 100 á la riqueza inmueble, que se trasmite por contrato, cuando en el mayor número de los casos apenas se obtiene de ella ese mismo tanto de beneficio anual, es, en verdad, exorbitante, como lo son también los derechos sobre las herencias y legados, cuya progresión es demasiado rápida. Si la investigación de los actos gravados estuviera bien organizada y la administración fuese mejor, el aumento de los productos

---

[1] Tomo I, cap. XVIII.

permitiría acometer desde luego y sin quebranto inmediato del presupuesto la reforma de esta imposición, que debiera consistir en rebajar primero y abolir después los derechos sobre las trasmisiones por título oneroso, para ir en último término aliviando sucesivamente el gravamen de las adquisiciones lucrativas, hasta que fuera posible renunciar á este ingreso por completo, según reclaman de acuerdo como siempre las pretensiones de la justicia y las conveniencias económicas.

Advertiremos para concluir que, si los derechos reales han venido clasificándose entre las contribuciones directas, no es porque se haya desconocido su manifiesta naturaleza de impuesto sobre la circulación, sino porque se acudió á ese medio para evitar los efectos de la prescripción contenida en real decreto de 20 de Setiembre de 1852, que negaba el recurso contencioso administrativo á las reclamaciones originadas por los *impuestos indirectos*. Ese motivo ha desaparecido desde que la ley de 31 de Diciembre de 1881 declara procedente la vía contenciosa en todos los ramos de la hacienda pública, y nada se opone ya á que el impuesto de derechos reales recobre en nuestra legislación su verdadero carácter. También resulta ya impropia la denominación del impuesto, como hace notar el Sr. Arriaga [1], que ha sido celoso é ilustrado director del ramo, porque comprende actos, el préstamo, el arrendamiento, el contrato de obras, etc., en que no hay trasmisión de bienes, ni modificaciones de los derechos reales, y sería más exacto llamarle *impuesto sobre las sucesiones y contratos*.

---

[1] *Novísima legislación del impuesto*, 1893.

XVII

Impuestos de timbre y sobre pagos de las cajas públicas.

I. Hemos hablado ya del origen de este impuesto [1], nacido con la pragmática de Felipe IV, fecha 15 de Diciembre de 1636, que es la ley 1.ª, tít. XXIV, libro X de la Novísima Recopilación. Las cuatro clases de papel sellado que entonces se crearon eran de precios módicos, y el más caro no costaba sino 8 reales por pliego. Introdújose al año siguiente el papel de oficio ó para pobres, y ya no se hizo novedad en esta renta hasta 1707, en que Felipe V duplicó el valor del timbre y extendió su uso al reino de Aragón.

Otra vez dobló Carlos IV el precio de los sellos del Estado en 1794, con lo cual llegó á valer el primero 32 reales. Fernando VII crea en 1824 el papel de ilustres al precio de 60 reales pliego, y sienta ya las bases para sujetar al impuesto los documentos de giro, si bien esta reforma no se consumó hasta la ley de 26 de Mayo de 1835. La introducción del *papel de multas,* en 1848, precede á las interesantes innovaciones que planteó el real decreto de 8 de Agosto de 1851 con el sello de *reintegro*, el papel de *pólizas* y la sustitución de los derechos procesales con el empleo del timbre. Subsistió esa legislación hasta el decreto

---

[1] Página 386 del tomo primero y 77 de este segundo.

de 12 de Septiembre de 1861, que aumentó los precios del papel y fijó en nueve el número de sus clases, y después de muchas alteraciones parciales hechas en él, fué derogado por la ley del 31 de Diciembre de 1881, reformada á su vez por la de 15 de Septiembre de 1892. Esta ley, modificada por otras de 5 de Agosto de 1893, 30 de Junio de 1895 y 21 y 30 de Agosto de 1896, se refundió en la de 25 de Septiembre de este último año y ha sido reemplazada por la vigente, que lleva la fecha del 26 de Marzo de 1900.

Todas esas disposiciones han tratado de extender la imposición del timbre, y la legislación actual, si bien invoca principios de justicia y proporcionalidad, extrema más y más las exigencias fiscales. La ley de 1900 es provisional y el Gobierno debe someter á las Cortes, antes de que empiecen á regir los presupuestos de 1902, otra definitiva; tiene 229 artículos, y el reglamento, fecha 27 de Marzo, consta de 80 más otro adicional y seis disposiciones transitorias.

Grava el impuesto: 1.°, los documentos en que se trasmitan ó modifiquen los derechos reales y aquellos en que se contraiga alguna obligación, aunque no implique trasmisión de bienes, y 2.°, los documentos que se refieran á los actos comprendidos en la ley. Los derechos de timbre son unas veces proporcionales, otras graduales, es decir, proporcionados por escalas y fijos, para los documentos que no se refieren á cantidades ni trasmisión de bienes. El impuesto se hará efectivo por medio del papel sellado, por timbres sueltos y por pagos en metálico.

El timbre sirve además para realizar el precio de algunos servicios públicos, para el cobro de los impuestos que tengan establecida esta forma de pago y para hacer efectivas toda clase de responsabilidades pecuniarias. De aquí las diversas especies de efectos timbrados, que consisten en el papel común y los timbres móviles equivalentes, el papel judicial, los pagarés de bienes desamortizados, los documentos de giro y préstamo y los sellos móviles equivalentes, las licencias de armas, caza y pesca, las pólizas

de bolsa, los contratos de inquilinato, los timbres móviles especiales, los de comunicaciones, el papel de pagos al Estado y el de multas.

Descartadas esas otras aplicaciones del timbre á que nos referimos en diversos lugares de este libro, hemos de reducirnos ahora á considerar el impuesto especial que por su medio se establece.

El papel sellado común se empleará en el pliego primero de las copias de escrituras públicas, que traten de cantidades ó cosas valuables; el tipo de la imposición es del 2 por 1.000, que se aplica á los grados máximos de una escala, formada por once clases, que señala desde una peseta para los valores de 500, hasta 100 pesetas que corresponden á las cantidades mayores de 37.500 y que no excedan de 50.000. Por los instrumentos públicos, en que la cuantía del objeto pase de las 50.000 pesetas, se abonarán en la oficina liquidadora de los derechos reales 2 pesetas por cada 1.000 ó fracción de ellas que excedan á las 50.000 expresadas. Llevarán, por regla general, timbre de 50 pesetas las copias de escrituras que se refieran á objeto no valuable, los testamentos cerrados y las escrituras de adopción, y las excepciones, que son muy numerosas, fijan sellos desde 25 pesetas hasta 10 céntimos para los demás instrumentos públicos, poderes, testimonios, actas, protocolos, registros, etc.

Las pólizas de Bolsa están sujetas á una escala de diez y nueve grados, que señala desde 10 céntimos por 1.000 pesetas hasta 250 para las operaciones de 2 millones de pesetas en adelante. Estos timbres se regulan sobre el valor efectivo de la operación en las negociaciones al contado y en las entregas por consecuencia de operaciones á plazo de efectos públicos y valores comerciales, y el tipo de la imposición se gradúa á razón de 10 céntimos por cada 1.000 pesetas. Las demás pólizas de Bolsa por contratos á plazo, los *vendís* al contado con intervención de agente y las denuncias para impedir la negociación de efectos al portador llevarán timbre de una peseta; las no-

tas de intervención de los corredores y las de negociación de valores endosables, timbre de 25 céntimos; los *vendís* en las operaciones sin intervención de agente se exténderán con timbre fijo de 10 pesetas y, por último, el registro de actas de cotización se formará con papel de 2 pesetas.

En los documentos administrativos, instancias, expedientes, licencias, certificados, etc., son ordinariamente fijos los derechos de timbre. Se apartan de esta regla las concesiones de títulos y diplomas, en los que, como ya sabemos, el sello se proporciona á los sueldos ó dignidades otorgados, las licencias de armas, caza y pesca, cuyo coste es proporcionado al de la cédula personal, las actas de posesión de los presidentes de las Diputaciones y alcaldes, que se extenderán en papel diferente, según las poblaciones, y las licencias para construcciones y mejoras de edificios, así como para establecimientos públicos y puestos al aire libre, que están sujetos también á escalas de población.

En los documentos privados se distinguen: primero, los de carácter mercantil, instrumentos de giro que pagan el 1 por 1.000, conforme á una escala graduada en 16 clases, siempre que su vencimiento no exceda de seis meses, pues si pasare de este término el timbre será doble; los cheques, cartas-órdenes, resguardos y talones de cuenta corriente [1], los libros de comercio, gravados con 7 pesetas por el primer folio y 25 céntimos por cada uno de los demás de los libros generales, y 5 céntimos por folio del copiador de correspondencia, cuando se trate de Sociedades, y con 5 pesetas, 15 y 2 y medio céntimos respectivamente, para los comerciantes particulares; las acciones y obligaciones de Bancos y Sociedades, sujetas al timbre, graduado por 12 clases á razón del 2 por 1.000, si la duración de esos valores es de diez años, y al 4 por 1.000 si excede de este plazo, y además anualmente al 1 por 1.000 de su

[1] El proyecto presentado á las Cortes gravaba además á los billetes de Banco con el 1 por 1.000 anual.

valor efectivo, pagadero en metálico por *timbre de negociación;* las pólizas de fletamento, que pagan como escrituras públicas, las de seguros impuestas al 2 por 1.000 en los contratos á prima fija y al 1 en las Sociedades mutuas, y los libros, nombramientos y resguardos expedidos por las asociaciones comerciales; vienen después los documentos privados, que si representan obligación mayor de 10 pesetas, satisfacen el mismo timbre que los instrumentos notariales, por un principio que admite numerosas excepciones; los billetes de espetáculos, gravados al 8 por 100; los anuncios, que pagan según sus dimensiones y algunos otros conceptos, y por último, los contratos de inquilinato, sometidos á un 2 por 1.000 en escala de 18 clases, y los de suministro de gas, electricidad y agua, en los que se distinguen el uso doméstico y las aplicaciones industriales, y para los de alumbrado se toman además en cuenta la naturaleza del local y la extensión del suministro.

Como sanción primera y general para sus mandatos, establece la ley que no surtirán efecto alguno los documentos que carezcan del timbre correspondiente; disposición violenta y arbitraria, en tanto que sobrepone el requisito fiscal á las condiciones esenciales, que con arreglo al derecho común determinan la validez de los actos y contratos. Se castigan además las faltas ú omisiones en el uso del timbre con una multa del triplo de la cantidad defraudada y la omisión de los sellos especiales móviles con multa de 1 peseta por cada 10 céntimos. En este último caso y en el de los billetes de espectáculos el exceso de la penalidad se atenúa, reduciendo á 25.000 pesetas el máximum de la multa.

Exentas las Provincias Vascongadas y Navarra del uso del timbre, por el que satisfacen un cupo determinado, los documentos expedidos en ellas, así como los otorgados en el extranjero, han de ser habilitados con el sello que les corresponda para tener eficacia fuera de los respectivos territorios.

La Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre elabo-

ra los documentos necesarios y los entrega á la Compañía Arrendataria de Tabacos, encargada desde 1892 de la administración del impuesto. En aquella fecha se señaló á la Compañía un premio que variaba desde el 3 al 10 por 100, según fuera el importe de la recaudación; en 1896, al renovarse el contrato de tabaco, se prorrogó por veintinco años la comisión del timbre, abonándose á la Sociedad el 5 por 100 de los 45 primeros millones recaudados, desde esa suma hasta los 50 millones una participación del 50, y de aquí en adelante del 20 por 100; en la actualidad y con arreglo al convenio de 20 de Octubre de 1900, la Compañía percibe el 3 por 100 del producto líquido, es decir, que los gastos de la gestión van á cargo de la renta.

Fiscaliza este impuesto un cuerpo de inspectores creado por la Compañía de Tabacos, que ha logrado dar eficacia y moralidad á tan importante servicio, antes desempeñado malamente.

Las diversas aplicaciones, que se han dado siempre al timbre, hacen imposible examinar con exactitud la parte de la renta que debe atribuirse al impuesto propiamente dicho. Los productos generales del sello público eran en los días de Felipe V unos dos millones escasos de pesetas; Carlos IV logró hacerlos pasar de tres millones y Fernando VII se aproximó á los cinco. Después estos ingresos crecieron con más rapidez; eran en 1859 de 14 millones, y en 1851, á consecuencia de la reforma que hizo Bravo Murillo [1], subieron á 20 millones. Con la legislación de 1861 los productos se fueron acercando á los 30 millones, y aunque decayeron luego desde 1868-69 hasta 1877-78, en este año pasaron ya de aquel límite y han crecido después continuamente. En 1900 la recaudación por timbre ascendió á 61.860.532 pesetas; de aquí hay que deducir unos 4 millones por devoluciones de ingresos, gastos y comisión de la Compañía Arrendataria y además otro millón próximamente por el coste de fabri-

---

[1] Véase la pág. 294.

cación, con lo que viene á ser el rendimiento líquido poco más de 56 millones. Es de advertir que la elevación del timbre sólo rigió nueve meses en el año de 1900, y por lo tanto, han de aumentar las recaudaciones posteriores.

Pero si, como es debido, separamos de los productos del timbre la recaudación obtenida por la venta del sello judicial, de los de comunicaciones y la mayor parte del papel de pagos al Estado, queda en unos 15 millones el rendimiento del impuesto propiamente dicho.

Juzgado ya este recurso en términos generales [1], sólo nos toca lamentar aquí las exageradas proporciones que ha dado al timbre la legislación vigente; se comprende que la exacción se extendiera; pero ha debido combinarse con una reducción de las tarifas que la hiciese soportable. Los tipos del sello son todos excesivos, y el abuso que se hace de los móviles es muy sensible por los muchos entorpecimientos y molestias que representa. La ley de 1900 ha corregido algunos vicios de las disposiciones anteriores, y debe ser celebrada como favorable á la equidad, en tanto que ha hecho proporcional el impuesto, quitando la progresión inversa con que antes se aplicaba en muchos casos; falta, sin embargo, llevar ese principio al timbre judicial y á otros conceptos y queda todavía la arbitrariedad con que se fijan los términos de las escalas graduales.

II. El impuesto sobre los pagos del Estado y de las Diputaciones y Ayuntamientos fué creado por la ley de presupuestos del 30 de Junio de 1892 é instrucción del mismo día, y consistió entonces en el 1 por 100 de las cantidades satisfechas por cuenta de los presupuestos generales, provinciales y municipales, con excepción de los pagos hechos en el extranjero para otras atenciones que las de personal, las referentes á contratos anteriores á la ley, las amortizaciones de la deuda, los haberes de Guerra y Marina y los jornales, y respecto de los Ayuntamientos además

[1] Páginas 385 y siguientes del tomo 1.

el importe del contingente provincial. Estas excepciones se ampliaron, por real orden del 27 de Febrero de 1893, á los pagos que tengan por objeto satisfacer impuestos, salvo el de timbre, á los gastos de suscripción á la *Gaceta* y *Boletines Oficiales*, á los pagos menores de una peseta y á los suministros que hacen los pueblos al ejército y guardia civil.

La ley de presupuestos de 1893 refundió el descuento del 1 por 100 en el impuesto sobre sueldos y asignaciones, en cuanto á los pagos por razón de haberes, y gravó con el 5 por 100 las cantidades satisfechas en las amortizaciones por sorteo de la deuda pública. Por eso se dictó un nuevo reglamento el 10 de Agosto de aquel año.

Suspendida primero y suprimida después la amortización del 4 por 100, y llevados á tributar por la contribución sobre las utilidades, la deuda pública y los sueldos y asignaciones, el reglamento de 1893 sólo rige en una parte y el impuesto del 1 por 100 ha perdido sus principales bases. Los ordenadores de pagos hacen efectivo el descuento en las obligaciones satisfechas por el Estado y las Diputaciones y Ayuntamientos deben pasar á las administraciones de Hacienda copias de los presupuestos de gastos que formen, y trimestralmente certificación de los pagos que hayan realizado. Las ocultaciones se castigan con el triplo de la cantidad defraudada.

Á pesar de hallarse recargado con dos décimas, sólo produjo en 1900 poco más de 3 millones de pesetas este mezquino arbitrio, que ha convertido en materia de imposición las obligaciones y gastos públicos, y si en algún caso afecta realmente á los que perciben cantidades de las cajas públicas, entonces es una verdadera *quita*, tanto más injustificada, cuanto que recae sobre conceptos gravados ya por otras contribuciones.

XVIII

Impuestos sobre la renta.—Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.

Ocupa este impuesto el primer lugar entre los recursos del Estado y es el que mayor producto da de todos ellos. Sus precedentes son tan antiguos como la historia económica, porque la riqueza inmueble es la que antes y en mejores condiciones se ofrece como materia imponible. Entre nosotros la tierra pagó primeramente á los romanos el *vectigal certum* y la vigésima ó el diezmo de los frutos, y luego, bajo el imperio, tributos más onerosos, sufrió los censos prediales de los godos, las innumerables exacciones del feudalismo y el diezmo de los árabes, que se trasforma después en eclesiástico y llega hasta nuestros días. Parece que esta última imposición había de excluir toda otra de carácter territorial, y sin embargo, á ella se agregaron, además de las contribuciones generales que, como los *servicios* y *alcabalas*, comprendían todas las formas de la riqueza, el *catastro*, el *equivalente* y la *talla*, que en las provincias exentas reemplazaron á los *millones* de Castilla y algunas que especialmente gravaban á la propiedad inmueble. Tales eran la de *paja* y *utensilios* y la de *frutos civiles*, creadas, la primera en los comienzos, y la segunda á fines del siglo XVIII. Suprimido el diezmo en 1837, vino en su lugar la contribución de *culto y clero*.

Conocemos por la historia las tentativas, que, desde un siglo antes venían haciéndose para evitar la confusión y el daño producidos por la multitud de las imposiciones indirectas con una contribución general sobre la renta, cuya base había de ser el cupo territorial; pero sabemos también que los generosos esfuerzos de Ensenada y Floridablanca resultaron estériles, y que después de gastarse sumas considerables para la formación de un catastro, hubo necesidad de abandonar el pensamiento. No alcanzaron mejor suerte los decretos de las Cortes de Cádiz encaminados al mismo fin, y si el ministro Garay logró al cabo establecer en 1817 un impuesto directo sobre la propiedad inmueble, no consiguió regularizarle y no pudieron tampoco darle asiento ni hacerle productivo las medidas de los Gobiernos liberales que después vinieron, cayendo aquella institución en 1823, más bien desprestigiada que favorecida con el ensayo.

La existencia del diezmo, la amortización eclesiástica, los malos hábitos engendrados por el sistema de los múltiples tributos indirectos, las convulsiones políticas y la debilidad de la acción administrativa, eran obstáculos que se oponían con irresistible pesadumbre á la creación del impuesto territorial; pero una vez consignada en el presupuesto la dotación del culto y clero, inaugurada la desamortización, terminada la guerra civil de los siete años y un tanto apaciguadas las disensiones políticas, D. Alejandro Mon se decidió á arrostrar todas las demás dificultades, y la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería fué la piedra angular en que descansaba la reforma tributaria llevada á cabo por el presupuesto de 1845.

Refundiéronse en el nuevo impuesto todos los de carácter territorial que entonces existían, fijóse su rendimiento en 300 millones de reales, y en la ley de 23 de Mayo de aquel año y en un real decreto aclaratorio de la misma fecha se establecieron las disposiciones con arreglo á las cuales había de exigirse. Según la base prime a de las consignadas en la ley, quedaban sujetos á contribución los terre-

nos productores de una renta líquida, los destinados á recreo, los no cultivados ni aprovechados, pero que pueden serlo; los edificios rústicos y urbanos, los censos é imposiciones de todas clases establecidos sobre esos mismos bienes, y las salinas de dominio particular. La base segunda concedía exención absoluta y permanente á los templos, cementerios y casas ocupadas por las comunidades religiosas, al patrimonio de la corona, á los edificios destinados á corrección y beneficencia, á los propios de los pueblos que no produjeran renta, á los aplicados á un servicio público ó en beneficio del Tesoro, á los terrenos dedicados á la enseñanza pública de agricultura ó botánica, á los caminos, puentes y canales construidos por empresas particulares, cuando se han concedido libres de contribuciones; á los terrenos baldíos de aprovechamiento común y á las casas de gobiernos extranjeros habitadas por sus embajadores ó legaciones, siempre que en los respectivos países se otorgue igual exención á los ministros españoles. Las exenciones temporales ó parciales, concedidas por la base tercera, eran de quince años para las lagunas ó pantanos desecados y los terrenos incultos que se redujesen á cultivo, pasto ó plantación de viñas ó árboles frutales, y de treinta años si se destinaran á plantaciones de olivos ó árboles de construcción; los edificios urbanos y rústicos quedaban exentos durante la construcción ó edificación y un año después, y las tierras en cultivo que se plantaran de viñas ó frutales continuarían pagando según su anterior estado por quince años, y por treinta si se emplearan en olivares ó árboles de construcción.

Las bases cuarta y quinta fijaban el carácter de la contribución que estamos examinando en los siguientes términos:

Dice la cuarta: Todos los propietarios y demás partícipes del producto líquido de los bienes inmuebles y del cultivo y ganadería, son en cada provincia colectivamente responsables del pago íntegro del cupo que á ella se haya señalado, y del mismo modo lo serán los de cada pueblo ó dis-

trito municipal del cupo que á éste haya tocado, salvo los casos en que tengan derecho ú opción á rebaja ó descargo.

Base quinta: Por medio de una ley se fijará anualmente la cantidad total que cada provincia ha de pagar por esta contribución al Tesoro público [1], y la adicional con que haya de recargarse para atender á los gastos de repartimiento y cobranza. También se fijará el máximum de las cantidades con que el cupo de cada pueblo podrá ser recargado para atender á los gastos de interés común.

Era, pues, la contribución de *repartimiento;* y con arreglo á los datos del censo de 1779, se calculó que saldría al 9 por 100 de la riqueza imponible. Las reales órdenes de 23 de Diciembre de 1846 y 8 de Agosto de 1847 fijaron el 12 por 100 como tipo máximo del impuesto, con lo cual se marca ya la tendencia á hacerle *de cuota* fija, si bien aquellas disposiciones se dirigían á evitar el gravamen excesivo de los hacendados forasteros y á corregir las ocultaciones, obligando á los pueblos que alegasen salir cargados con más del 12 por 100 á una comprobación, que sería costeada por ellos si no demostraban la exactitud de sus reclamaciones.

El pago de la nueva contribución debía hacerse por mensualidades; pero, en vista de los graves inconvenientes que esto produjo, la real orden de 23 de Mayo de 1846 mandó que se hiciera el cobro por trimestres. La falta de los necesarios datos estadísticos se suplió en el primer año, adoptando en el reparto las bases que servían para el cupo territorial de la contribución del culto y clero; y por real decreto de 18 de Diciembre de 1846 se aprobó el *reglamento de la estadística territorial*, que mandaba formar un *registro* general de fincas rústicas y urbanas, así como de la ganadería en cada uno de los pueblos del Reino, y hacer el *catastro* por masas de cultivo, grupos de edificios y clases de ganados de todos los términos municipales.

[1] Este precepto no llegó á cumplirse, y la ley de presupuestos de 16 de Abril de 1856 atribuyó definitivamente al Gobierno la facultad de hacer el reparto á las provincias.

Todas las disposiciones dictadas en los cincuenta y seis años que han trascurrido desde el planteamiento de la contribución de inmuebles, no han alterado sustancialmente las bases primitivas. Esas medidas, que son innumerables, fluctúan entre el repartimiento y la cuota, y procuran una estadística de la riqueza inmueble y la pecuaria, cuestiones fundamentales que se suscitan en este impuesto. La más importante de todas las reformas hechas es la llevada á cabo por el art. 29 de la ley de presupuestos, fecha 5 de Agosto de 1893, mandando que desde el ejercicio siguiente se repartieran y recaudaran separadamente la contribución sobre la riqueza urbana por un lado, y por otro la de la riqueza rústica y pecuaria.

El tipo máximo de esta contribución ha venido elevándose continuamente: subió al 14 por 100 del líquido imponible en 1857, al 14,10 en 1864, al 14,50 y uno más para fallidos y cobranza en 1869, y la ley de 8 de Junio de 1870 suprimió los recargos locales y señaló el 18 por 100; la de presupuestos de 1872 fijó ya el 20 con uno de cobranza, y aunque en 1873 se volvió al 18, el presupuesto de 1876 insistió en el 21 por 100. La ley de 31 de Diciembre de 1881 estableció un doble tipo, el de 15 por 100 y uno más por gastos de cobranza y comprobación para los pueblos que hubiesen presentado las cédulas declaratorias de su riqueza, en términos que merecieran la aprobación administrativa, y el antiguo de 21 por 100, que seguirían pagando aquelios pueblos cuyas relaciones no hubieren sido presentadas ó se hallaran pendientes de aprobación por sospecharse que adolecían de ocultaciones. Este anómalo sistema, cuya tendencia era impulsar la rectificación de los amillaramientos, se aplicó no menos arbitrariamente, y la rebaja del tipo fué ilusoria, porque la administración sólo concedió que tributasen al 16 los pueblos que aceptaban en la riqueza declarada el aumento necesario para que el Tesoro percibiera mayores ó por lo menos iguales rendimientos que los que antes obtenía con el 21 por 100. La ley de 18 de Junio de 1885 declaró suprimido

el impuesto que desde 1882 se exigían en sustitución de los establecidos en 1877 sobre el consumo y la fabricación de la sal; pero lo que realmente hizo fué incorporarle en parte á la contribución de inmuebles, y al efecto señaló como tipos máximos de ésta el 17,50 por 100 para los distritos municipales que antes pagaban el 16, y el de 23 por 100 para los que venían contribuyendo al 21; estos tipos, añadía, son *provisionales*, y la administración preparará los medios de *unificarlos* con la rectificación de los amillaramientos. El presupuesto de 1887 88 mantuvo los tipos establecidos para la riqueza urbana y la pecuaria y los bajó para la rústica á 17 y 22,20 respectivamente, y el de 1888-89 fijó las imposiciones del 15,59 y 20,25 para la riqueza rústica y la pecuaria y los antiguos del 17,50 y 23 por 100 á la propiedad urbana.

Esa distinción fué adoptada resueltamente, según ya hemos indicado, por la reforma de 1893, que ha separado al fin, como debieron estarlo siempre, la riqueza urbana por una parte y por otra la rústica y la pecuaria, que también debieran distinguirse, y desde entonces ha variado la condición de las dos ramas en que el impuesto se divide [1].

La *contribución sobre edificios y solares* se administra conforme al reglamento de 24 de Enero de 1894, y comprende los edificios, sea cualquiera su materia, el sitio en que estén construídos y el uso á que se destinen, los solares ó terrenos improductivos enclavados en el interior de las poblaciones, en las zonas de ensanche y extrarradio, los que en la misma situación tengan cobertizo, tinglados ó edificaciones análogas, ó estén destinados á parques, jardines, talleres ó aprovechamientos semejantes, y en tercer lugar, los censos, foros y demás gravámenes que

---

[1] En 12 de Marzo de 1887 se presentó á las Cortes un proyecto que hacía la división completa, estableciendo una *contribución sobre la propiedad rústica*, otra sobre *los edificios y solares* y un *impuesto especial sobre la ganadería*.

pesen sobre los edificios exentos de la contribución [1].

Las exenciones *absolutas* del impuesto, con las mismas aplicables de la legislación antigua y las *temporales* y *parciales*, alcanzan á los edificios que se construyan ó reedifiquen y á los de colonias agrícolas anteriores á la ley del 30 de Junio de 1892, á los edificios y solares comprendidos en las *zonas de ensanche*, cuyas contribuciones y recargos se ceden con arreglo á la ley de 26 de Junio de 1892 á los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona por el plazo de treinta años y á los demás municipios durante veinticinco, y por último, á los propietarios que gratuitamente cedan terrenos para calles, plazas ó paseos, según que ejecuten ó no los trabajos de urbanización [2].

El líquido imponible para cada edificio se determina por la renta que produce ó es susceptible de producir, deduciendo de ella, por huecos y reparos, una parte que es el 25 por 100 para los destinados á habitación, dos terceras partes para los establecimientos industriales arrendados con la maquinaria, la mitad en los teatros y circos y dos quintas partes para las plazas de toros; los solares se gravan por su producto íntegro, y los que no den renta, se asimilarán á las tierras de mejor clase.

El tipo de la imposición es 17,50 por 100, más el 1 de comprobación y cobranza; el recargo municipal ordinario puede llegar hasta el 16 por 100 de la cuota del Estado para los propietarios vecinos, y al 12,80 para los forasteros, y el extraordinario que se exige á los edificios y solares de las zonas de ensanche es del 4 por 100. La cuota del Estado está ahora recargada con una décima.

Sin embargo, esas disposiciones que hacen de la contribución sobre edificios y solares un impuesto de cuota, sólo se aplican á los pueblos que tengan aprobada su es-

---

[1] Véase la *Instrucción* aprobada por decreto de 14 de Agosto de 1900, que define de otro modo los solares.

[2] Las construcciones en zonas expropiadas para mejora de las ciudades no pagarán durante veinte años más contribución que la señalada al edificio derribado. Ley de 18 de Marzo de 1895.

tadística; los demás quedaron sometidos al cupo y al gravamen que de él les resulte, y todavía se estableció otro tipo del 22,6907 para la riqueza descubierta por las disposiciones del decreto de 4 de Febrero de 1894.

La propiedad rústica y la pecuaria continúan satisfaciendo los dobles tipos provisionales de 1888, si bien la ley de 27 de Marzo de 1900 ofrece que *cuando estén aprobados los registros fiscales* de esta clase de riqueza la contribución será de cuota, se regulará por el tipo mínimo, fijado en 1881, cesará la intervención de los municipios y la responsabilidad colectiva de los contribuyentes y serán partidas fallidas las cuotas que no pueda recaudar la hacienda.

En cuanto á la estadística inaugurada, según hemos indicado, con las disposiciones de 1846, tiene una historia no menos lamentable. No llegaron á hacerse ni el registro de la propiedad inmueble y de la ganadería, ni el catastro, y se acudió al sistema de los amillaramientos, para cuya formación se dictaron ya reglas precisas en una circular de la dirección de Contribuciones, fecha 7 de Mayo de 1850. Acerca del catastro nos basta recordar lo dicho en otra parte de esta obra [1]. «*Amillaramiento* es la acción de amillarar ó evacuar por miles los bienes y propiedades sometidos á la contribución y también el documento en que esa evaluación se consigna. El amillaramiento tiene por base la declaración del propietario, comprende la riqueza de un término municipal y expresa los nombres de los contribuyentes, la denominación, cabida y linderos de las fincas, la clasificación que se hace de ellas en virtud de sus condiciones productivas, el rendimiento total, los gastos de explotación y el líquido imponible. Es, por consiguiente, el amillaramiento un catastro imperfecto, porque su punto de partida no ofrece garantías de exactitud y que se aplica únicamente á los fines de la hacienda. Hiciéronse los amillaramientos con grandísimos defectos y se los sometió á

[1] Véase el tomo I, pág 358.

una rectificación general en 1860; pero sus vicios aumentaban diariamente, porque seguían ocultaciones escandalosas y no se dedicaba el cuidado preciso á la conservación de aquellos documentos, y como por otra parte la clasificación de las fincas y los tipos evaluatorios del líquido imponible están sujetos á continuos cambios, muy pronto se volvió á pensar en el remedio de esos males, y desde 1865 se formularon proyectos y se dictaron numerosas disposiciones encaminadas á tal fin, sobre todo en los años de 1870 al 74 [1]. Llegó, sin embargo, el de 1876 sin que se hubiera cumplido el precepto de la ley de presupuestos de 1872, que terminantemente imponía al Gobierno la obligación de rectificar los amillaramientos, y entonces se intentó la empresa por el decreto de 19 de Septiembre de aquel año, que aprobó un reglamento de la misma fecha; el real decreto de 5 de Agosto de 1878 creó en la dirección de Contribuciones una *sección central de estadística de la riqueza territorial y sus agregadas*, y *comisiones especiales* dedicadas á igual servicio en las provincias, y después de algunas modificaciones hechas en el reglamento por otro decreto de 10 de Diciembre del mismo año, se fijó al cabo el día 16 de Febrero de 1879 para el reparto de las cédulas declaratorias individuales. Muy escaso fué el resultado que dieron los enormes sacrificios de trabajo y de dinero realizados en aquella ocasión por el Estado y por los pueblos, fracasaron del mismo modo el nuevo reglamento del 30 de Septiembre de 1885 y todas las disposiciones posteriores, encaminadas á la rectificación de los amillaramientos, y éstos siguen con la misma confusión, autorizando ocultaciones é injusticias, análogas á las que siempre cometieron. Para que se forme idea de ese desconcierto basta indicar que en 1887 se ordenó la forma-

[1] Merece citarse entre esas disposiciones la ley de presupuestos de 1869, que estableció comisiones municipales, retribuídas á tanto por 100 de lo amillarado, y jurados compuestos de contribuyentes, concejales y delegados de la administración, bajo la presidencia de la autoridad judicial, para entender en las reclamaciones.

ción de nuevas cartillas evaluatorias, y á pesar de las innumerables disposiciones dictadas posteriormente con el mismo objeto, y de tratarse de documentos esenciales, clave pudiéramos decir de la distribución del impuesto, no ha llegado á hacerse la rectificación de las cartillas.

Abandonando el inútil empeño de reformar los amillaramientos y volviendo al camino recto, algunas veces señalado antes, la ley de 17 de Julio de 1895 y el decreto para su ejecución del 14 de Agosto siguiente mandaron que se levantara un croquis perimetral del término de cada municipio por masas de cultivo, tarea que debía ejecutar el Instituto geográfico, y que se hiciera luego el cálculo de gastos y productos de cada clase de cultivo por un cuerpo formado con ingenieros agrónomos; insistió en ese procedimiento la ley del 24 de Agosto de 1896, reglamentada por decretos del 29 de Diciembre inmediato, 5 de Febrero de 1897 y 3 de Marzo de 1898, y finalmente otra ley, fecha 27 de Marzo de 1900, vuelve á disponer que se formen el catastro por masas de cultivo, las cartillas evaluatorias y el registro fiscal de la propiedad inmueble y la ganadería.

La estadística de la riqueza urbana estaba algo más adelantada. Se inauguró por el decreto de 4 de Febrero de 1893, dirigido á perseguir las ocultaciones de riqueza, y venía practicándose conforme al reglamento ya citado de 24 de Enero de 1894, que determinaba cómo debía hacerse la comprobación de cada finca con audiencia de los dueños, y la evaluación pericial cuando la comprobación se juzgara insuficiente ó el propietario no se conformase con ellas, para formar el registro fiscal y sacar luego de él un padrón que relacionara todas las propiedades no exentas de la contribución, expresando sus condiciones y la cuota tributaria.

La ley de 1900 tiene ya un carácter general; se aplica igualmente á la riqueza urbana y á la rústica y exige como base para el registro fiscal declaraciones juradas de los propietarios. El reglamento del 19 de Marzo de 1901 se

limita, sin embargo, á tratar del catastro de la propiedad rústica y pecuaria; describe minuciosamente el orden de ejecución de los trabajos, que han de recaer sobre los planos geométricos de los términos municipales, formados por el Instituto geográfico, y se encaminarán á determinar gráfica y numéricamente la extensión, forma y situación de las masas de cultivo y calidad; fija después los procedimientos de evaluación que han de servir para redactar las cartillas *matrices* ó generales y las *derivadas* ó especiales de cada término; autoriza á los Ayuntamientos y sindicatos agrícolas para ejecutar por sí mismos esos trabajos topográficos y catastrales, y una vez hechas las comprobaciones necesarias, y aprobados que sean los trabajos, se reintegrará á los pueblos de su coste, según el que hayan tenido los que ejecute el Estado; señala, por último, la penalidad en que incurrirán los funcionarios de todas clases llamados á intervenir en las operaciones del catastro.

Pero el reglamento no se limita á organizar la estadística, sino que, conformándose á la ley del 18 de Junio de 1885, determina los bienes sujetos á la contribución y los exentos de ella; incluye entre los primeros las canteras, los terrenos dedicados á obras de canalización y de riego, las aguas que se utilicen mediante retribución, las colmenas y palomares y el suelo ocupado por edificaciones agrícolas; señala entre las excepciones las minas que hayan sido objeto de concesión, los animales destinados á otra industria que contribuyan por ella, y los que sean producto de las explotaciones pecuarias, y reduce las exenciones temporales á cinco años para los terrenos desecados, á diez años para las nuevas plantaciones ó replantaciones de viñas y frutales y á veinte para las plantaciones de olivos y árboles de construcción; los terrenos de secano convertidos en regadío seguirán pagando igual contribución por espacio de diez años.

Entre tanto, y hasta que esas disposiciones tengan efecto, si es que llegan á lograrle, la contribución sobre inmuebles y ganadería continúa siendo de cupo. Una vez

fijado por la ley anual el rendimiento que ha de tener el impuesto, el ministro de Hacienda le distribuye entre las provincias, deduciendo antes la cantidad que corresponde satisfacer á la riqueza de aquellos pueblos que, por tener aprobada su estadística, pagan una cuota fija, y las administraciones de Hacienda reparten á los pueblos el cupo de la provincia, que ha de ser aprobado por la Diputación respectiva. Los Ayuntamientos determinan, con sujeción al límite establecido, el recargo necesario para las atenciones municipales, y en cada uno de esos grados de la distribución se computan las partidas fallidas en el ejercicio anterior, los errores cometidos y los perdones ó condonaciones que se hayan otorgado. Son partidas fallidas las cuotas legalmente repartidas que por cualquier causa no se hayan recaudado y las que resulten de error que no sea imputable á los repartidores ó al recaudador. Los perdones requieren la justificación por medio de un expediente muy minucioso de una calamidad extraordinaria, y se conceden en relación con la importancia que ésta tenga.

Para la designación de las cuotas individuales intervienen en las capitales de provincia y en Jerez de la Frontera las *Comisiones de evaluación*, compuestas de cuatro concejales que nombra el Ayuntamiento, otros cuatro contribuyentes señalados por el administrador de hacienda de entre las tres categorías en que han de dividirse éstos, y un presidente nombrado por el Gobierno ó que es en su defecto el mismo administrador de hacienda, y en las demás localidades los Ayuntamientos y *Juntas periciales* formadas por un número de peritos repartidores, contribuyentes por territorial, igual al de los individuos del Ayuntamiento; éste nombra la mitad y propone al delegado de hacienda el número de ternas necesario para que él designe la mitad restante. Estos repartos han de ser aprobados por las Delegaciones de hacienda y pueden reclamar contra ellas los particulares y los Ayuntamientos y Juntas periciales ó Comisiones de evaluación; aquéllos pueden querellarse de *agravio absoluto* cuando crean que se les infiere en la eva-

luación de su riqueza, y de *agravio comparativo* cuando rechazan la de otro contribuyente ó la cuota que á ellos se les señala; las reclamaciones de los Ayuntamientos y Comisiones se denominan extraordinarias de agravio, y proceden cuando se supone al distrito una riqueza líquida sobre la cual no puede repartir el cupo, que se le haya señalado, sin superar el tipo máximo de la contribución establecido en la ley.

Las primeras de esas reclamaciones se resolverán por las Juntas llamadas á entender en la rectificación de los amillaramientos, con apelación para ante la Delegación de la provincia; del acuerdo de ésta cabe alzarse á la dirección de Contribuciones, y luego al Ministerio, cuyas decisiones son reclamables en la vía contenciosa. Las reclamaciones de los pueblos han de entablarse en la administración de hacienda; determinan la revisión de las cartillas evaluatorias, el examen de todos los datos estadísticos que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, y en caso necesario una comprobación pericial. La Delegación consulta su acuerdo con la dirección de Contribuciones, y de la resolución de ésta se da recurso ante el Ministro, cuyo fallo es inapelable. Para que se admitan tales reclamaciones es preciso que los individuos de las corporaciones que las entablan se obliguen personalmente al pago de los gastos que ocasione la comprobación pericial. El Estado anticipará estos gastos, pero serán luego satisfechos por la corporación reclamante, no sólo cuando ésta resulte vencida, sino también en el caso de que prospere la queja, siempre que aparezca alguna inexactitud en los datos alegados para fundar el agravio.

La recaudación del impuesto, que se hace en el segundo mes de cada trimestre, estuvo encomendada al Banco de España desde el 1.° de Julio de 1868 hasta igual día de 1888; en esta fecha volvió á encargarse de ella la administración, y la ley é instrucción del 12 de Mayo de ese último año autorizaron de nuevo los arrendamientos. Hoy se verifica conforme á la instrucción del 26 de Abril de

1900 [1]. Se eximen de pagar el premio de cobranza los contribuyentes, que, después de haberlo solicitado, ingresen sus cuotas dentro de los quince primeros días del trimestre; los morosos sufren un apremio de dos grados; el primero consiste en el recargo de 5 por 100, y el segundo en un nuevo recargo del 10 por 100, con ejecución sobre los bienes del deudor. El apremio de primer grado se impone á los que no pagan en el período señalado para la cobranza; el de segundo grado, á los contribuyentes declarados incursos en el primero, que no hagan efectivos sus débitos en el plazo de cinco días los de las capitales y en el de tres los de los pueblos, á contar desde la publicación en el *Boletín Oficial* de la declaración del primer apremio. El presupuesto de 1890-91 dispuso que los Ayuntamientos recaudasen directamente los recargos municipales; pero el de 1893 volvió á mandar que se cobrasen juntamente con la cuota del Tesoro.

El gran número de fincas que se adjudica al Estado por débitos de la contribución territorial, y los abusos que con este motivo se cometen, dieron lugar á que la ley de presupuestos de 1893 mandara adjudicar á los Ayuntamientos las fincas embargadas; pero el presupuesto de 1895 derogó esta violenta medida. Una ley de 17 de Julio de 1883, ratificada por las posteriores de presupuestos, otorga á los contribuyentes el derecho de retraer sus bienes, cuando se hallen en poder de la hacienda, abonando solamente el importe de las cuotas y los derechos del agente ejecutivo.

La legislación expuesta no rige en las Provincias Vascongadas ni en Navarra, las cuales, si bien están sometidas al impuesto á virtud de la ley de 21 de Julio de 1876, tienen el privilegio de recaudarle por sí mismas, y en la forma que estimen conveniente, pagando al Tesoro un encabezamiento, señaladq para Navarra en 2 millones de pese-

[1] La ley de presupuestos de ese año permite al Gobierno concertar la recaudación é investigación de las contribuciones de inmuebles é industrias con los gremios y sindicatos de contribuyentes, que ofrezcan las garantías necesarias.

tas por decreto de 19 de Febrero de 1877, y cencertado para las Vascongadas, según decreto de 1.° de Febrero de 1894, en 575.000 para Álava, 797.766 para Guipúzcoa y 997.297 para Vizcaya.

Los rendimientos de la contribución de inmuebles no llegaron á los 100 millones de pesetas hasta el año de 1864-65, pasaron de 150 desde 1877-78, fueron de 170 en 1887-88 y han sido en 1900 de poco más de 160 millones. En el presupuesto de gastos figuran á cargo de esta contribución 4.441.250 pesetas, de ellas 3 millones por coste de la cobranza y el resto para el servicio agronómico catastral.

Resulta de las indicaciones anteriores, á las que no podemos dar mayor desarrollo, que la contribución de inmuebles y ganadería está dividida en dos ramas, que para cada una de ellas el impuesto es en parte de cupo y en otra parte de cuota, y que los tipos de la imposición son cuatro diferentes. ¿No es esto un verdadero galimatías? Todo ello tendría explicación como cosa transitoria y para un breve período; pero recuérdese que los tipos *provisionales* rigen desde 1881, y en vez de haber corregido ese anómalo sistema, se le agravó desde 1888 con las diferencias establecidas entre la riqueza rústica y la urbana. Parece que hasta en los modos de expresión se buscan de propósito la oscuridad y las complicaciones. ¿Por qué se ha de decir, que la contribución de edificios es de 17,50 *más el uno de cobranza, más una décima*, y que hay riqueza urbana gravada con el *22,6907* y otra rústica que ha de pagar el *19,8699*? No se concibe, en cosas que deben ser sencillísimas y muy claras, que la administración y los contribuyentes para fijar sus respectivas posiciones tengan que emplear una serie de datos y de cálculos que aturden al más experto, ni es de extrañar que en tales condiciones se cometan errores, abusos y arbitrariedades de todo género.

Por otra parte, los tipos de gravamen son todos elevadísimos y no están en relación con ellos los productos del impuesto. ¿Es acaso justo, ni tolerable siquiera, que la ma-

yor parte de la riqueza urbana sufra una carga del 23 por 100 sobre la venta líquida, que con los recargos municipales puede llegar al 27? No, ciertamente; ese gravamen, como los que afectan á la propiedad rústica y pecuaria [1], están fuera de toda proporción racional, mucho más si se tiene en cuenta que sobre tales formas de la riqueza pesan también el impuesto de cédulas personales, los de timbre y derechos reales qne pagan en las trasmisiones, y los consumos, que principalmente afectan á sus productos. Mas ya que esos ruinosos tipos se mantengan, ¿cómo aceptar los rendimientos que de ellos saca el Tesoro? Los 161 millones de pesetas que da la contribución en que nos ocupamos suponen una renta líquida de poco más de 700 millones; y ¿es posible admitir ni un solo instante que están comprendidos en esa cifra todos los beneficios que el país obtiene de la propiedad inmueble y de la ganadería? Claro resulta que no, sin que sea necesario otro discurso para afirmar *a priori* que existe una grandísima ocultación de la materia imponible. Precisamente porque es mucho lo que hay oculto, es necesario gravar con exceso lo conocido, y por lo mismo, y aun así, es imposible dar á la contribución condiciones de equidad y desarrollo.

El mal es tan conocido y son tan notorios los hechos que le comprueban, que habremos de limitarnos á señalar algunos de ellos. La riqueza amillarada hoy es poco mayor de la que resultaba con el catastro hecho en el siglo XVIII por Ensenada. En cumplimiento de la real orden del 12 de Mayo de 1866, se midió el perímetro de los términos municipales en la provincia de Madrid y en algunos partidos de las de Guadalajara, Cuenca y Toledo, y la comparación de las superficies determinadas en esos planos con las declaradas en los amillaramientos arrojó una ocultación media del 47 por 100. El Instituto geográfico se

---

[1] Más de la mitad de la propiedad urbana está sometida al tipo máximo del 23, y tres cuartas partes de la rústica y pecuaria al 20,25.

dedicó en los años 1872 al 74 á levantar planos por masas de cultivo; ejecutó esos trabajos en siete provincias, y en todas ellas aparecieron ocultaciones enormes, no tanto en la extensión superficial como en la índole de los aprovechamientos, llegando en alguna provincia á ser de 100 por 100 la diferencia entre los cultivos superiores establecidos y los consignados en los amillaramientos. Ahora mismo, los trabajos catastrales que acaban de hacerse en las provincias de Granada, Cádiz, Málaga, Córdoba y Sevilla han dado un aumento en la riqueza imponible de 55 millones de pesetas, ó sea el 64 por 100 [1].

Y es lo peor que esta situación no lleva trazas, ni entra en vías de remedio; porque motivos hay para temer que el catastro mandado formar por la ley de 1900 venga á continuar la ya larguísima serie de los ensayos perturbadores y ruinosos. Por de pronto, ese proyecto de catastro en que ahora se trabaja supone una labor de larga duración y de gran coste, y como nuestra administración no se distingue por la estabilidad de sus acuerdos ni la constancia de los esfuerzos, no puede tacharse de suspicacia el temor de que en ese trascurso de tiempo, y aquí donde es tan frecuente la penuria, por una ú otra causa el nuevo plan se ejecute mal, se retoque ó se abandone, lo mismo que sucedió con tantos otros semejantes.

La reforma necesaria, según nuestras convicciones, habría de consistir en cambiar fundamentalmente la natura-

---

[1] Por lo que hace á la equidad de la distribución, citaremos un solo dato que, además de ser muy expresivo, sirve para formar algún juicio acerca de las cuestiones sobre conciertos, regionalismo, etc.: la provincia de Barcelona contribuye por toda su propiedad rústica y pecuaria con 3 millones de pesetas, es decir, menos de lo que pagan por igual concepto Toledo, Zaragozo, Jaén, Granada y otras provincias, y casi lo mismo que León, Oviedo, Salamanca y otras; la propiedad urbana de esa misma provincia de Barcelona satisface 1.340.713 pesetas, y tributan por el mismo motivo Cádiz 2 millones y medio, Madrid cerca de 10, Málaga 2 y Sevilla casi 3. Véase el repartimiento publicado en la *Gaceta* del 6 de Mayo de 1899.

leza del impuesto, estableciéndole sobre el capital en vez de hacerle proporcionado á las rentas. No hemos de volver sobre las ventajas que el capital ofrece, tomado como base de imposición [1]; pero consignaremos aquí: primero, que los inconvenientes atribuídos al capital para base de un impuesto general desaparecen cuando se trata de gravar especialmente la propiedad inmueble; segundo, que las dificultades administrativas serían mucho menores para estimar el valor de las fincas que las que ahora se presentan para *calcular* las rentas, y tercero, que nuestra misma contribución territorial gravita en cierto modo sobre los capitales, puesto que la evaluación del líquido imponible se hace, no por las rentas efectivas, sino por las *calculadas* ó *posibles*, conforme á la naturaleza y calidad de los bienes, con lo cual vienen á pagar cuotas iguales rentas que son de hecho diferentes.

Reconocemos, sin embargo, que la opinión general no es favorable á ese cambio, y aceptando lo existente, habremos de limitarnos á pedir que el impuesto deje de ser *de cupo* y se haga de *cuota* ó tanto por ciento fijo. El repartimiento y la solidaridad de los contribuyentes, procedimientos muy cómodos para el Estado, que obtiene por su medio siempre y de una ó de otra manera la cantidad que se propone, son, no obstante, motivo de grandes injusticias y una de las causas que impiden el descubrimiento de las ocultaciones. Con el cupo fijo, el impuesto *es absolutamente* arbitario, y con la solidaridad, que es su consecuencia, las desigualdades son inevitables é irritantes. Si falta una estadística que sirva para la determinación equitativa de las cuotas individuales, ¿cómo podrá fijarse con acierto el cupo total del repartimiento? Todo queda á la voluntad de los Gobiernos, solicitada por su interés de aumentar continuamente los ingresos. Es verdad que se fija un límite al gravamen; pero el contribuyente no tiene garantías contra el exceso, porque es ineficaz una recla-

[1] Véase el capítulo XIII, sección 3.ª del tomo I.

mación de agravios, que decide la misma administración que los produce. ¿No vemos en el caso de perdón por calamidad extraordinaria, es decir, cuando la Hacienda reconoce que no existe ó se ha perdido la materia imponible, no vemos que la suma perdonada un año es á más repartir en el siguiente? ¿No sucede otro tanto con las partidas fallidas? Y esa solidaridad de los contribuyentes, trasunto de las odiosas curias de los romanos, agrava la injusticia de un modo insoportable. ¡Por qué se obligará al que paga su cuota á responder de la ajena! ¿Cómo se compagina este sistema, que puede elevar indefinidamente el impuesto, con el respeto del tipo máximo establecido? Pues la única explicación de tanta anomalía está en que la administración, al emplear el repartimiento, no tiene más criterio ni se propone otro objeto que el de llenar el cupo á toda costa. Mas, aparte de todo esto, ello es que con el sistema de cuota fija, el Estado tiene un interés directo é inmediato, que hoy no siente, en que desaparezcan las ocultaciones. Cobrándose el impuesto á un tanto por ciento determinado, sus productos dependen de la extensión que se consiga dar á la materia gravada, y no adelantarán un solo paso sin que se perfeccionen la investigación y la estadística; ahora, para aumentar los rendimientos basta quererlo y elevar el cupo, que medios hay después para imponer ó disfrazar la carga que resulte en la riqueza que se tiene á mano.

Una vez puesta la administración en el caso de hacer una estadística lo más exacta posible, creemos que debe renunciar al *catastro parcelario*, obra lenta, muy costosa y de conservación dificilísima; pero lograría ese objeto apelando á un *catastro por masas de cultivo*. Con que se hubiera cumplido la real orden de 12 de Mayo de 1866, que mandó levantar *planos del perímetro de los términos municipales*, ó se hubieran continuado los trabajos del Instituto geográfico de que antes hicimos mérito, la dificultad estaria resuelta en mucha parte. El mapa del territorio á que con entusiasmo y éxito admirables se consagra ese Instituto, es sin duda un trabajo que honra mucho á sus autores

y ha de ser hasta un monumento de gloria para el país en que se ejecuta; pero ni sirve ahora, ni servirá tampoco cuando allá, dentro de luengos años, se concluya, para el fin ahora propuesto. Se necesita con urgencia algo menos científico; pero más práctico, de rápida ejecución, que satisfaga las imperiosas necesidades de la administración de la Hacienda, una estadística especial que sea digna de este nombre y pueda tener las aplicaciones que reclama el sistema tributario [1].

El problema relativo á la contribución de inmuebles y de la ganadería se plantea en estos términos: elevar sus productos á 200 millones de pesetas, y que no exceda del 14 por 100 el tipo de imposición. Con la conducta que se sigue desde hace más de medio siglo, la solución se ve cada día más lejana, y es preciso satisfacer lo más pronto posible y á toda costa los muchos intereses comprometidos en alcanzarla.

Todavía dentro del actual sistema pudieran hacerse reformas para utilizar mejor los elementos disponibles. La propiedad inmueble, sujeta en su constitución y en todos sus movimientos á numerosas solemnidades, puede ser objeto de una fiscalización continua. Así, engranando bien la acción de las oficinas notariales, de los registros de la propiedad y de los fiscales, y mejor aún, atribuyendo á un solo centro las funciones que con grandes rozamientos desempeñan esos tres, el mecanismo se simplificaría en

[1] El perito agrónomo Sr. Lana y Sarto presentó al Gobierno en 1883 un proyecto de catastro parcelario, y propaga desde entonces la idea de su ejecución, que asegura podría realizarse en término de siete años, y con sólo un gasto de 40 millones de pesetas. No tenemos la competencia necesaria para juzgar los procedimientos técnicos que propone el Sr. Lana; pero estamos enteramente de acuerdo con el principio en que se inspira y pensamos como él, que una obra de exactitud matemática es innecesaria además de difícil, costosísima y muy tardía, y bastan para la estadística fiscal los datos obtenidos por medio de una aproximación razonable, aunque puedan cometer pequeños errores para el caso inestimables.

gran manera, y sin contar otras ventajas, mandaría una fuerza mayor y de más provecho para el objeto de que tratamos. Pero no hemos de insistir sobre esto, porque ya tenemos dicho que, á juicio nuestro, es necesaria una trasformación radical de lo ahora establecido.

XIX

Contribución industrial y de comercio.

La segunda, en el orden del presupuesto de ingresos, es la contribución que en 1845 se denominó *Subsidio de la industria y el comercio.*

Salvo algunos precedentes que pudiéramos hallar en la época romana, el impuesto especial y directo sobre las utilidades de industriales y comerciantes es entre nosotros, como en todas partes, de un origen muy reciente. Hasta llegar el siglo XIX no han tenido las artes y el tráfico mercantil la consistencia necesaria para resistir la carga de una imposición directa, y antes sólo han contribuído al sostenimiento del Estado por medio de los tributos indirectos, alcabalas, portazgos, aduanas, etc., ó bien computándose sus beneficios al lado de las demás rentas en la distribución de los impuestos generales, como en el pago de los antiguos *servicios* y de los *equivalentes*, exigidos á las provincias exentas por vía de compensación á los gravámenes que sufrían las de Castilla. Unicamente en los momentos de grandes apuros financieros, y á título de arbitrio transitorio, se acudía á los gremios y á las corporaciones de comerciantes en demanda unas veces de anticipos y otras de verdaderas contribuciones. A este género corresponde la imposición señalada al comercio para cubrir una parte del subsidio extraordinario, que se pidió á la

Nación á fines de 1799, y en la cual han creído equivocadamente ver algunos la aparición del impuesto especial que hoy se conoce.

La *contribución de patentes* decretada por el rey intruso en 19 de Noviembre de 1810, y al cabo establecida por las Cortes en 29 de Junio de 1821, es el primer paso que se dió en este camino. Poco duró aquel ensayo, abandonado por la reacción de 1823; pero el mismo Gobierno absoluto hubo de volver pronto sobre él y restableció en 1824 la contribución que, ampliada en 1829, tomó ya en este año la denominación de *Subsidio de comercio*, á pesar de que se extendía á algunas clases industriales. Desde entonces, el impuesto, reformado en 1835 con el nombre de *Subsidio industrial y de comercio*, ha subsistido sin interrupción, por más que no adquiriera definitivo asiento y sus condiciones actuales hasta la ley de 23 de Mayo de 1845, que planteó el *sistema tributario*.

El Sr. Mon, siguiendo fielmente en este punto á la legislación francesa, estableció la *contribución industrial y de comercio* con dos derechos, uno fijo y proporcional el otro; el primero se exigía á las industrias y profesiones con arreglo á tres tarifas, una de ellas con bases de población, y el segundo consistía en el 10 por 100 de los alquileres pagados por las casas, tiendas, fábricas, etc. Los inconvenientes que ofrecía el derecho proporcional obligaron á modificarle en 1846, agrupando á los contribuyentes por categorías, y á sustituirle en 1847 con la imposición por gremios, que se hizo extensiva al mayor número de las industrias. Mantúvose este sistema, á pesar de las alteraciones hechas en los años de 1850, 52 y 63, y por las leyes de presupuestos de 1864-65 y 1866-67, que se limitaron á reformar las tarifas, y á virtud de lo mandado en el presupuesto de 1.° de Julio de 1869, se dictó otro reglamento fecha 20 de Marzo de 1870, que, rectificado por el decreto de 19 de Mayo siguiente, introdujo en la administración del impuesto algunas novedades importantes. Eran éstas: la exención concedida al industrial en el primer año de ejer-

cicio y la rebaja de cuota en los dos siguientes; abolir la simultaneidad de las cuotas, no imponiendo más que una íntegra y el 25 por 100 de las demás cuando se ejercieran varias industrias; clasificar las poblaciones por el número de habitantes en lugar del de vecinos; reducir las facultades de los gremios para el reparto; hacer la investigación facultativa y reducir, por último, la tabla de exenciones. Otra vez se cambiaron el reglamento y las tarifas en 20 de Mayo de 1873, y la ley de presupuestos de 11 de Julio de 1877 dispuso el encabezamiento obligatorio de los ayuntamientos para el pago de la contribución industrial, exceptuándose únicamente de esta medida las capitales y algunas localidades fabriles. En el presupuesto inmediato se renunció á ese sistema, se declararon voluntarios los encabezamientos y se autorizó al Gobierno paro arrendar el impuesto; la ley de 23 de Marzo de 1880 volvió al Estado la administración directa de la contribución industrial.

El Sr. Camacho propuso la ley y dictó el reglamento que llevan la fecha del 31 de Diciembre de 1881, dirigidos á extender las bases y vigorizar la administración del impuesto, que, con harta razón decía aquel celoso Ministro, no producía los debidos rendimientos; tales medidas suscitaron graves protestas y resistencias de las clases interesadas, y para vencer estas dificultades se hizo en 13 de Julio de 1882 un nuevo reglamento redactado por una comisión mixta de contribuyentes y funcionarios.

La ley de 18 de Junio de 1885 estableció sobre las tarifas un recargo, en sustitución del impuesto equivalente á la de la sal, que se fijó en el 10 por 100 por decreto de 9 de Julio siguiente; hiciéronse varias modificaciones en el reglamento, las leyes de presupuesros variaron algunas cuotas, la de 1888-89 derogó la exención concedida á las sociedades de seguros sobre la vida y la de 1890-91 sometió á estas empresas al pago del 12 por 100 de sus utilidades líquidas.

De nuevo dispuso la ley de presupuestos de 1892 93 que se revisaran las tarifas sin alterar las bases de la con-

tribución, y autorizó al Gobierno para cobrarla por medio de encabezamientos ó conciertos; se dictó al efecto el reglamento de 22 de Noviembre de 1892, y oídas las reclamaciones presentadas contra él, se reformó por decreto de 11 de Abril de 1893. Las dificultades que encontraba la exacción del impuesto á las sociedades de seguros fueron causa de que un decreto de 9 de Agosto de 1893 le estableciera sobre las primas cobradas por aquéllas y las comisiones de sus agentes, dictándose para realizar ese cambio una instrucción adicional al reglamento con fecha 11 de Agosto de 1893.

Esta instrucción se modificó, de conformidad con la ley de presupuestos de 1895, por decreto de 21 de Enero de 1896, y el reglamento general de 1893, oído el Consejo de Estado y hechas en él ligeras rectificaciones, se publicó con carácter definitivo por el decreto de 28 de Marzo de 1896, que creaba al mismo tiempo una comisión de reforma de la contribución industrial y de comercio.

No llegaron á examinar las Cortes otro proyecto de reforma que se les presentó en 16 de Junio de 1900, ordenando la formación de un padrón general de las industrias por términos municipales, y en su virtud un decreto del 2 de Agosto de ese mismo año ha publicado las tarifas de 1896 con las modificaciones introducidas en ellas posteriormente y las que ha hecho necesarias el establecimiento de la contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria.

Con arreglo á esas disposiciones, la contribución industrial y de comercio se exige por el *mero ejercicio de cualquier industria, comercio, profesión, arte, oficio ó fabricación* no exceptuados, hállense ó no comprendidos en las tarifas.

El impuesto se compone de una cuota para el Tesoro, que es la señalada en las tarifas y sufre ahora un recargo de dos décimas, de los recargos que pueden establecer los ayuntamientos hasta el límite del 16 por 100 y de un 6 por 100 sobre la suma de las cantidades anteriores para

gastos de cobranza y cubrir, hasta donde sea posible, el valor de las partidas fallidas. Aunque los ayuntamientos no impongan el recargo, se cobrará íntegramente el 16 por 100 en beneficio del Estado sobre la cuota de las industrias que se ejercen en más de un término municipal.

Las cuotas anuales serán irreducibles, prorrateables ó de patentes. Las primeras, determinadas expresamente en las tarifas, se devengarán totalmente, cualquiera que sea el tiempo por que se ejerza la industria. Las segundas se devengarán con arreglo al tiempo en que se ejerza la industria, liquidándose en los casos de altas y bajas por meses completos. Las de patentes, también irreducibles, se exigirán de una vez al comenzar el ejercicio de la industria ó el año económico. Cualquiera que sea el tiempo en que se ejerza la industria sin pagar el impuesto, sólo podrán exigirse al contribuyente las dos últimas anualidades; pero las cuotas liquidadas no prescriben hasta los quince años.

Las tarifas son cinco: la primera comprende los establecimientos de carácter comercial, divididos en doce clases y sujetos á diez bases de población; la segunda, aplicable á los contratistas, agentes, corredores, banqueros, empresas de baños, espectáculos, periódicos y otros establecimientos é industrias, fija las cuotas unas veces como base de población y otras atendiendo á la extensión del negocio; la tercera comprende la fabricación en sus diferentes géneros, no tiene bases de población y grava por la unidad de máquinas ó medios de producción; la cuarta se refiere á las profesiones, artes y oficios, que somete, por regla general, á bases de población, y la quinta es la de *patentes*, que tiene dos divisiones, la primera con tres clases y la segunda para las industrias en ambulancia. Las tarifas con base de población se aplican á las industrias ejercidas en el *casco* y arrabales inmediatos; las establecidas en barriadas que disten más de 500 metros del casco contribuirán por la base inmediata inferior á la que á éste corresponda, y las industrias situadas en arrabales distantes del

casco más de 1.500 metros pagarán con arreglo á la última base de población.

Las exenciones reconocidas son 49, y entre ellas figura la rebaja del 20 ó 25 por 100, según las localidades, que se concede á los abogados, procuradores, escribanos y relatores, en compensación del trabajo que dedican al despacho de los asuntos de pobres y de oficio.

En los meses de Julio, Agosto y Septiembre [1] se rectifica el *padron* ó lista de las personas sujetas al impuesto, que cada cinco años debe hacerse enteramente nuevo. Los administradores del ramo en las capitales, los alcaldes, y secretarios en las demás localidades forman la *matrícula*, ó sea la relación de todos los individuos incluídos en el padrón, pero distribuídos ya por tarifas, clases, números y conceptos y con la determinación de las cuotas. Sin embargo, la matrícula de las clases agremiadas se forma con intervención de sus representantes.

Los que en una misma población ejerzan industrias comprendidas en las tarifas 1.ª y 4.ª y en los números de la 2.ª y 3.ª señalados con la letra *A*, constituirán gremio ó colegio para el reparto individual del impuesto, á menos que por una mayoría de las dos terceras partes renuncien á este derecho. El gremio nombra un síndico, si no excede de quince individuos; dos si pasa de este número, hasta el de 100, y tres desde este número en adelante, y elige también tres clasificadores cuando los agremiados lleguen á 12 y no sea mayor de 50, seis si excede de este número al de 100, nueve si cuenta hasta 500 individuos, y de aquí en adelante los clasificadores serán 12. Los síndicos, elegidos por votación, presiden y representan el gremio, y los clasificadores se designan por sorteo entre un número triple de ellos, que propone el gremio. Reunidos los síndicos y repartidores, proceden á distribuir, entre los que componen el gremio, el importe de tantas cuotas de tarifa cuan-

[1] Decreto del 4 de Enero de 1900, estableciendo el año natural para la contabilidad del Estado.

tos sean los individuos que le forman, fijando las bases del reparto y dividiendo con arreglo á ellas el gremio en las clases que crean convenientes para señalar á cada industrial una cuota *proporcionada á su capacidad tributaria*. La cuota individual repartida por el gremio no podrá en ningún caso exceder del cuádruplo de la fijada por la tarifa, ni bajar de la cuarta parte.

El industrial que se considere perjudicado en el reparto puede entablar reclamación de agravios ante el gremio y apelar de las resoluciones de éste á la Delegación de Hacienda y luego á la Dirección de Contribuciones ó al Ministerio, según sea la cuantía del asunto. En las clases no agremiadas las reclamaciones son decididas por las Administraciones del ramo ó por los alcaldes, y la apelación se interpone y sustancia en la misma forma que las anteriores, conforme al reglamento sobre procedimientos económico-administrativos. Las reclamaciones de agravio absoluto no serán atendidas si no las acompaña una justificación de que las utilidades obtenidas en el año anterior resultan gravadas en más del *15 por 100*. Para las reclamaciones de agravio comparativo se exigirán justificaciones análogas.

Una vez aprobada la matrícula general, después de las rectificaciones necesarias, se sacan de ellas las listas cobratorias y los recibos talonarios, cuya recaudación se ajustará á lo establecido para la contribución territorial.

Todo el que hubiere de dar principio al ejercicio de una industria está obligado á pedir su inscripción en la matrícula, y el que deba cesar solicitará la baja dentro del mes en que haya de abandonar el tráfico. Las altas y las bajas están sujetas á la comprobación administrativa. Los que ejerzan industrias sometidas á la tarifa de patentes satisfarán la cuota respectiva en los quince primeros días del año ó en el momento de establecerse.

Á los industriales que resulten insolventes se les formará un expediente de *fallidos*, en el que ha de acreditarse la imposibilidad de hacer efectiva la cuota correspondiente

antes de aprobar su baja en la recaudación, y se les prohibe el ejercicio de la industria.

Las defraudaciones cometidas por falta de pago del impuesto, falsedad de las declaraciones, omisión por parte de los funcionarios ó abusos de los síndicos y clasificadores se castigan: en los contribuyentes con recargos equivalentes á la cuota de un año, en los funcionarios con multa igual á las dos terceras partes del recargo impuesto al defraudador, y en los síndicos y clasificadores con multa que equivalga al daño causado á la hacienda, y cuando éste no pueda estimarse, ó en otros casos, la multa variará desde 5 á 100 pesetas. Para los reincidentes ó que hagan resistencia á la autoridad, el castigo será doble, y los que denuncien la defraudación tendrán derecho á las dos terceras partes de los recargos establecidos.

El decreto fecha 11 de Mayo de 1882 creó un cuerpo de *Inspectores de la contribución industrial*; pero en 11 del mismo mes de 1888 se organizó un servicio general de investigación, que ahora se desempeña conforme al reglamento del 30 de Enero de 1900. Para la contribución industrial se emplea un personal administrativo y otro técnico, compuesto de ingenieros industriales, encargado de la investigación de las industrias comprendidas en la tarifa 3.ª

Las Provincias Vascongadas satisfacen por contribución industrial los cupos siguientes: Alava, 58.194 pesetas; Guipúzcoa 310.416, y Vizcaya, 499.747, con las bonificaciones que tienen otorgadas.

Los ingresos por el subsidio industrial se calcularon en 10 millones de pesetas para el año de 1845; pero en 1850 no se recaudaban todavía más que 8 millones y medio; en 1867-68 llegaron ya los rendimientos á 20 millones, pasaron de los 30 en 1877-78, se acercaron á 39 en 1889-90 y han sido 48 millones, es decir, 5 más de los presupuestados en el año de 1900. Los gastos *especiales* del ramo importaron 827.000 pesetas en este último año.

Con más razón todavía que al hablar de la contribución

territorial, ocurre preguntarse acerca de este impuesto, si se hallan en proporción sus rendimientos con la materia imponible. Señalado como *máximum* de la contribución industrial el 15 por 100, y aunque este tipo se excederá en muchos casos, los 48 millones recaudados últimamente, prescindiendo también de que comprenden 12 por resultas de ejercicios cerrados, suponen que es de sólo 320 millones de pesetas el beneficio obtenido por la casi totalidad de las manifestaciones de la industria y el comercio que existen en el país, ya que algunas de ellas han pasado á contribuir por el impuesto sobre utilidades. La ocultación es aquí por lo menos tan escandalosa como en la contribución territorial y de igual modo notoria, porque basta examinar las matrículas para conocer que son falsas, y las mismas estadísticas administrativas, hechas para otras aplicaciones, revelan la imperfección de la que sirve de base al impuesto. Es de lamentar, decía el Sr. Villaverde en el preámbulo del proyecto á que nos hemos referido antes, es de lamentar que contribución tan justa y necesaria se halle al presente en situación tan poco próspera como pudiera estarlo un impuesto desconocido, de nueva creación y aún no arraigado en nuestras costumbres tributarias. Y luego añade: 34.000 industriales y 5.400 fabricantes ha perdido la estadística de 1893 comparada con la de 1863, cuando ha habido un desarrollo verdaderamente extraordinario en nuestra vida industrial y mercantil... ¿Cómo responderá á este cargo la administración de la hacienda?

Hase publicado después la estadística de la contribución correspondiente al año de 1895-96, y de ella resulta todavía una *baja de 31.756 contribuyentes* con relación á la de 1893. Hay en esa estadística datos tan curiosos como éstos que citamos para ejemplo: en toda la provincia de Albacete no hay más que 47 tabernas y tiendas de vinos y aguardientes; Orense aparece con solo 7 cafés ó cervecerías y la de Segovia con 14 únicamente; vendedores de pan en tienda, cajón ó punto no hay más que *uno* en las provincias de Lugo y Santander, 2 en las de Orense y Pa-

lencia, 3 en las de Gerona, Oviedo, Teruel y Baleares, y hay todavía varias provincias en las que no llegan al número de 10.

Los vicios que en general padece nuestra administración se agravan en este caso con las grandes dificultades que presenta la imposición de los beneficios industriales. Un gravamen proporcionado individualmente á la renta, según pide la justicia, sólo puede establecerse partiendo de la determinación de las utilidades alcanzadas por cada uno de los que ejercen las profesiones, artes y oficios; la declaración del contribuyente no ofrece las garantías necesarias para este objeto, la evaluación administrativa por sí sola cae en la arbitrariedad y la combinación de ambos medios no corrige los inconvenientes propios de uno y otro y no asegura tampoco resultados aceptables. Por eso la contribución que estudiamos no puede ser de *cuota* ni de *repartimiento*, y hay en ella ordinariamante algo de cada una de esas formas.

La legislación española no sigue exclusivamente ninguno de esos principios; hace el impuesto para algunos de cuota fija con las patentes, busca otras veces la proporcionalidad á las utilidades como respecto de la fabricación, y para las industrias agremiadas fija un cupo á la colectividad y una cuota variable ó proporcional dentro de ciertos límites para cada uno de los asociados. No condenamos este sistema, en cuanto atiende á todos los elementos disponibles, por más que den motivo á la crítica algunas de las aplicaciones que recibe; pero hemos de censurar en él dos defectos que juzgamos sustanciales: el primero consiste en que prescinde por completo de las declaraciones individuales, y el segundo en que desnaturaliza la función propia de los gremios, convirtiéndolos en un obstáculo para el buen régimen del impuesto, cuando debieran ser poderoso auxiliar de su administración.

Las investigaciones de la hacienda se dirigen principalmente sobre el *número* de los contribuyentes; pero hacen muy poco para descubrir sus utilidades, para fijar con más

ó menos exactitud la cuantía de la materia imponible, y éste es el dato fundamental que la administración debe procurarse, porque sin él marcha á ciegas y no podrá cumplir con la justicia ni con su propio interés. ¿Con qué criterio se fijan los derechos de patente y las cuotas individuales exigidas á los gremios, siendo desconocidas las utilidades de las industrias respectivas? Algo se ha hecho ya en este sentido y son muy interesantes las Memorias de los ingenieros industriales al servicio de la investigación publicadas en la *Gaceta* desde Abril á Julio de 1900; pero este es un primer paso, que necesita mayores desarrollos y aplicaciones.

Pues bien, la base de esa estadística indispensable son las declaraciones individuales, inciertas, insuficientes, como ya hemos dicho; pero que han de tomarse necesariamente en cuenta, que deben pedirse, aunque no sea más que con el propósito de ir corrigiendo sus imperfecciones [1]. El día en que tuviéramos una estadística de la industria, el impuesto que recae sobre ella podría ser de tanto por 100 ó cuota fija, y es preciso trabajar para que ese día llegue, y es menester entre tanto irse acercando á ese ideal con la adquisición de noticias relativas á los beneficios de las industrias, que ya pagan hoy en una proporción directamente establecida con las utilidades que se les *calculan*, extendiendo sin cesar el número de las que se hallan en este caso.

En cuanto á los gremios, la cuestión está en armonizar su conveniencia con la del fisco, para que esas corporaciones se coloquen al lado de la hacienda en lugar de ponerse enfrente de ella, y en organizarlos para que obren como regulador y medio de alcanzar la proporcionalidad del impuesto. Con el sistema actual el gremio impide que el gravamen sea equitativo y mantiene las ocultaciones porque favorecen sus intereses. Fácil es convencerse de

[1] El proyecto de 1900 exigía declaraciones juradas de los contribuyentes.

ambas cosas: la Administración pide al gremio una cuota fija por cada uno de los individuos que le forman; si acuden nuevos industriales á inscribirse en la matrícula, la colectividad sufre el recargo de otras tantas cuotas, y como los recién venidos no pueden pagarlas íntegras porque son escasas las utilidades de los principiantes, resulta un aumento al gravamen de los antiguos industriales, precisamente en el momento en que disminuyen sus beneficios por la competencia que les hacen los últimos establecidos; hé aquí la injusticia y hé aquí también el interés del gremio, bajo el punto de vista de la contribución, en que no aumenten sus individuos, en que haya muchos industriales fuera de la matrícula. Y la prueba de que así sucede la tenemos en el hecho elocuentísimo de haber pedido los gremios de una capital muy importante el encabezamiento de esta contribución, obligándose á pagar un 6 por 100 sobre los cupos actuales, si se les dejaba en libertad de hacer por sí mismos el repartimiento.

Pero es injusto achacar al gremio la responsabilidad de esos males, que nacen de las condiciones en que se le coloca, y no es razonable, por tanto, aminorar sus facultades, ni menos el pedir que su intervención desaparezca. Aparte de las consideraciones sociales que reclaman la existencia de los gremios y obligan al Estado á fomentarlos, interesa á la hacienda que se mantengan porque son indispensables para hacer efectivo el impuesto con alguna regularidad en muchos casos. Lo que hace falta es cambiar la organización establecida.

Siempre será necesario acudir al gremio para formar la estadística, para llegar á la determinación posible de las utilidades individuales; pero ahora que se le emplea como instrumento para repartir la contribución á las profesiones, á los oficios y á un buen número de industrias, es necesario constituirle sobre otras bases. Hay que abandonar en primer término el sistema de imponer al gremio una cuota fija por individuo, con lo cual el cupo viene á ser proporcionado al número de los que en él figuran. Las utilidades

de una industria no están en razón directa del número de aquellos que la ejercen, pues bien pudiera decirse que la relación es aquí inversa, porque á menos industriales corresponden en igualdad de las otras condiciones mayores beneficios. Debe fijarse el cupo atendiendo á la población de las localidades y á sus circunstancias económicas, al desarrollo de la industria, á la salida de sus productos, á los datos, en fin, que puedan dar idea de los provechos que rinde, y luego su distribución puede hacerse en esta forma: cada uno de los individuos del gremio pagará en el primer trimestre del año económico un derecho fijo de patente, calculado en la proporción necesaria para cubrir la quinta ó la sexta parte del total cupo, y lo demás de éste se repartirá por el gremio á los industriales en relación con las utilidades de cada uno, para determinar las cuotas que han de satisfacer en los trimestres restantes. Con este procedimiento la contribución no perdería nada de su elasticidad, porque el tanto fijo sería mínimo y, en cambio, cesaría la oposición entre los gremios y el fisco; ahora todo industrial que se matricula recarga con una cuota el gravamen de su gremio; con el sistema que indicamos, cada derecho de patente produciría una baja en la cantidad á distribuir sobre los agremiados. Hoy el gremio disminuye y oculta cuanto puede el número de los contribuyentes; entonces tendría interés en que aumentase y cuidaría de que no faltara ningún industrial en la matrícula, porque cuantos más resultaran inscritos, menos había que repartir á cada uno. Así concluirían rápida y totalmente las ocultaciones, y aunque este efecto puede conseguirse sin más que prescindir del número de los contribuyentes al señalar los cupos gremiales, creemos que ese doble tipo fijo y proporcional haría el impuesto más equitativo.

Dos últimas observaciones, entre las muchas que suscita la consideración del subsidio industrial y de comercio. Es la primera que esta contribución no se rige, como las otras, por leyes, sino por reales decretos y órdenes ministeriales. Al Parlamento no se llevan más que bases muy

amplias, vagos preceptos cuyo desarrollo queda al arbitrio del Gobierno, y todas las tarifas aplicadas desde 1845 se han hecho *por autorización* de las Cortes. Esto ha dado lugar á reformas continuas y poco meditadas del impuesto, hechas con tendencias y bajo principios contradictorios, que han perturbado la administración y aumentado las dificultades. La observación segunda se refiere al tipo del impuesto: el 15 por 100 es el límite hasta que pueden llegar los gremios al señalar las cuotas individuales, y resulta de aquí un tipo muy distante del 23 por 100 á que puede llegar la contribución de inmuebles. Las rentas que proceden de la industria tienen menos estabilidad y una consistencia menor que las derivadas de la propiedad territorial, y es justo, por consiguiente, que éstas sean más gravadas que las otras; pero ¿acaso hay motivo para que la diferencia sea de un 50 por 100 en el impuesto? Ciertamente que no, y tal vez sea que la ilustración y la actividad de las clases industriales acumuladas en los grandes centros de población, la facilidad con que se conciertan para defender sus intereses y la resistencia que á menudo oponen á las demandas del fisco, han hecho temer á los Gobiernos su disgusto mucho más que el de los tranquilos propietarios dispersos en las aldeas. Si ésta no es la verdadera causa, es indudable que ha debido entrar por mucho en el diferente trato que reciben los unos y los otros. Es un punto de vista en que conviene colocarse para juzgar de los desarrollos que consiente la contribución especial sobre la industria.

XX

Impuestos sobre las minas.—Veinte por 100 de propios.—Diez por 100 de aprovechamientos forestales.

I. Conocemos ya las vicisitudes de la legislación minera, porque hemos tenido necesidad de indicarlas al hablar de las propiedades del Estado [1].

La minería ejercida por los particulares vino contribuyendo con un tanto proporcionado á sus beneficios, hasta que el decreto de 4 de Julio de 1825 estableció el pago de una contribución anual de 1.000 reales por cada pertenencia de 200 varas de longitud y 100 de latitud, más 500 reales por cada 100 varas cuadradas que ocupasen las oficinas de beneficio, exigiendo al mismo tiempo un 5 por 100 sobre el valor total de los minerales beneficiados. Las leyes de 11 de Abril de 1849 y de 6 de Julio de 1859 mantuvieron esos dos impuestos, si bien la última de ellas disminuyó considerablemente el canon y bajó al 3 por 100 el derecho sobre los productos brutos de las minas. La ley de 4 de Marzo de 1868 conservó también el canon, pero suprimió el impuesto del 3 por 100, autorizando en su lugar la exacción de derechos que no excediesen de un 3 por 100 sobre la exportación de los productos mineros. El

[1] Capítulo III de esta misma sección.

decreto de 29 de Diciembre de 1868 redujo la imposición sobre las minas á un canon por hectárea, que variaba desde 2 hasta 15 escudos. La ley de 24 de Julio de 1871 modificó estos derechos, y el decreto de 2 de Octubre de 1873 creo un impuesto transitorio de 3 por 100 sobre el producto líquido en las minas de hierro y hulla y de 5 por 100 en las de cualquiera otra sustancia. Este 5 por 100 se recargó todavía en una novena parte por el presupuesto de 26 de Junio de 1874; pero la ley de 21 de Julio de 1876 suprimió el impuesto extraordinario, creando en su lugar el de 1 por 100 sobre el producto bruto de la riqueza minera y autorizó al Gobierno para arrendarle, cosa en que insistió el presupuesto de 1877.

Otra vez suprimió la ley de 31 de Diciembre de 1881 el derecho sobre los productos de la minería, duplicando en cambio el canon de superficie; mas esta reforma perjudicaba á las minas que, por la clase del mineral, los carbones y hierro, verbigracia, ó por la pobreza del criadero, necesitan muy grandes superficies, y dió lugar á quejas atendidas por la ley de 25 de Julio de 1883, que fijó el canon por hectárea en 10 pesetas para las minas de piedras preciosas y sustancias metalíferas, á excepción del hierro, comprendidas en la tercera sección de las que establece el decreto de 1868, y en 4 pesetas para las minas de hierro, combustibles, escoriales, terrenos metalíferos y demás sustancias de la segunda y tercera sección, restableciendo al mismo tiempo el derecho del 1 por 100 sobre los productos brutos. El presupuesto de 1892 aumentó en un 30 por 100 el canon de superficie, subió al 2 el impuesto sobre los productos de la minería, y autorizó al Gobierno para cobrar esos derechos directamente por concierto ó por arrendamiento. Reglamentáronse esas disposiciones por el decreto fecha 3 de Agosto del mismo año, que mandó celebrar concierto con los mineros, acudir, si esto no fuera posible, al arrendamiento, y en último término que la administración se encargase de la cobranza.

Los impuestos mineros están regulados hoy por la ley

de 28 de Marzo de 1900 y el reglamento del mismo día en esta forma: el canon de superficie á razón de 15 pesetas por hectárea en las minas de piedras preciosas y sustancias metalíferas; de 6 pesetas, en las de hierro y demás sustancias de la 2.ª y 3.ª sección, y de 4, en las de hulla, lignito y antracita; el impuesto sobre el producto bruto será del 3 por 100 y se percibirá por el valor íntegro del mineral en estado de venta para beneficiarlo ó exportarlo [1].

Los ingenieros de minas inspeccionarán la riqueza metalúrgica y determinarán el valor de las diferentes clases de minerales producidos. Si el valor consignado por el ingeniero á los productos de una explotación excede al declarado por el dueño en menos de un 15 por 100, el delegado de Hacienda aprobará la liquidación con arreglo á lo informado por el ingeniero. En el caso de que dicha diferencia llegase al 15 por 100 ó excediese de él, se procederá á la comprobación facultativa, y probada la defraudación, se instruirá expediente, que ha de resolver la Junta administrativa, formando parte de ella el ingeniero jefe del distrito minero.

Los Gobernadores de provincia deben dar aviso inmediato de todas las minas que se demarquen á las oficinas de Hacienda, para que éstas abran á cada una de ellas la carpeta-registro correspondiente. El canon se recauda por trimestres en igual forma que la contribución territorial, y la falta de pago durante cuatro trimestres producirá la caducidad de la mina, que se venderá en pública subasta para reintegro de la Hacienda, y si no hubiere comprador, se declarará franco el terreno de la pertenencia.

Están exentas de pagar el canon de superficie las minas enajenadas por el Estado con esta condición, conforme á las disposiciones de la ley de 29 de Diciembre de 1868, y las de la segunda sección que sean explotadas por los

[1] Como en su lugar veremos, algunos minerales pagan además á la exportación derechos de aduanas.

dueños de la superficie; pero todas, sea cualquiera su especie, han de pagar el impuesto del 3 por 100.

Los explotadores de minas deben presentar en los diez primeros días de cada trimestre una relación de la cantidad y del precio á que se venden los productos obtenidos en el trimestre anterior, con la liquidación del 3 por 100 sobre el valor íntegro, sin descuento de gasto alguno. Un ejemplar de esa relación, que debe ser triplicada, se pasará al ingeniero jefe del distrito para que la apruebe ó modifique, y hecho esto se avisará al contribuyente para que pague en un plazo máximo de diez días. Si el interesado no presentase oportunamente la relación indicada, habrá de satisfacer por cada mina la cantidad que le señale la administración, dentro de la segunda quincena del tercer mes de cada trimestre, en vista de los productos de trimestres anteriores, de las estadísticas mineras, informes de los ingenieros y demás antecedentes que estime oportunos.

Sufrirán un recargo del 10 por 100 y serán objeto del procedimiento de apremio los contribuyentes que no satísfagan el impuesto dentro del plazo señalado en el aviso. La defraudación se castiga con el pago de la cantidad en que consista y un cuádruplo de ella como multa. Para asegurar el cobro del 3 por 100, los minerales no pueden salir del coto en que se produzcan sin guías expedidas por la Hacienda. La falta de esas guías se castiga con multa de un duplo hasta el cuádruplo del importe del derecho, y se concede á todas las autoridades y á los particulares la facultad de denunciar y detener la circulación de minerales sin guías, así como una participación de la mitad en las multas.

Por último, un negociado técnico, desempeñado por ingenieros, tiene á su cargo en la Dirección de Contribuciones todo lo concerniente á los impuestos mineros, á la contribución industrial de fábricas metalúrgicas, á la formación y publicación anual de la estadística minero-metalúrgica y á la inspección de la fabricación de pólvoras y materias explosivas.

Rentaba la imposición sobre las minas un millón escaso de pesetas en el año 1849, dió cerca de dos millones en 1859, decreció luego, no volviendo á alcanzar ese guarismo hasta 1882-83, y ha producido 5.600.000 pesetas en 1900, á pesar de que los aumentos hechos en los tipos del gravamen no han regido más que en la mitad de ese año; los gastos de la cobranza importaron 57.000 pesetas.

También aquí tenemos que registrar oscilaciones de mucha importancia, que no han logrado evitarse con los diversos sistemas de arriendos y encabezamientos aplicados al impuesto. La recaudación del canon de superficie no encuentra más obstáculos que la incuria administrativa; pero la del tanto por 100 sobre la producción presenta ya otras dificultades, que sólo en parte han logrado dominarse, desde que por la ley de presupuestos de 1887 intervienen los ingenieros de minas en la administración del impuesto [1].

Preferíble sería, no obstante, abolir el doble impuesto que ahora existe y establecer en su lugar uno sólo que fuera proporcionado, como deben serlo todos, no á la superficie ni al producto bruto, sino á las utilidades de la minería. No hay razón para que la propiedad ni la industria minera tributen más que las otras riquezas semejantes. Una imposición especial y más cuantiosa sólo es natural en tanto que se admite la *regalía* del Estado; pero ha debido desaparecer desde el momento mismo en que nuestro derecho administrativo ha reconocido la propiedad de los inventores de las minas.

II. Los *bienes de propios* ó *tierras del común* conociéronse ya en la época de los romanos, y alcanzaron entonces grande importancia. Durante la Reconquista, los pueblos adquirieron extensas propiedades, que los monarcas y aun los nobles les cedían para premiar sus esfuerzos en

[1] El desarrollo y la prosperidad de la minería son tan considerables que, según la estadística oficial, en 1890 ha obtenido esa industria una producción de 405 millones de pesetas, que excede en más de 62 á los valores de 1899.

la guerra contra los infieles. Esta considerable masa de riqueza, aumentada con las adquisiciones que por diversos títulos hicieron luego los municipios, no era, sin embargo, manejada con la pureza y el orden necesarios, y para normalizar su administración se dictaron numerosas disposiciones desde la época de los Reyes Católicos, señaladamente por Felipe V y Fernando VI. Carlos III mostró el interés que le inspiraban la conservación y el buen empleo de tales bienes con una instrucción, fecha 30 de Julio de 1760, que los sujetaba á la fiscalización del Consejo de Castilla y les imponía el abono de dos reales y ocho maravedises por 100 de sus rendimientos íntegros para atender á los gastos de las oficinas que se crearon. Diez años más tarde, la real cédula de 20 de Mayo de 1770 [1] estableció las reglas que habían de seguirse para el aprovechamiento de los propios y su distribución á los vecinos mediante el pago de un canon módico.

Los apuros del Erario hicieron que más de una vez se acudiese á la venta de los propios para atender al pago de la deuda y á otras obligaciones. Sucesivamente se impuso sobre tales bienes hasta un 5 por 100 con destino á la construcción de una escuela de veterinaria, del edificio de los Consejos y de los hospitales de Madrid, y luego se los recargó con un nuevo 10 por 100 aplicado á la recogida de los vales reales. En 1818 el decreto de 5 de Agosto sobre arreglo de la deuda elevó la contribución al tipo de 20 por 100, que ha continuado después y ha servido para darla nombre.

Un Real decreto de 10 de Septiembre de 1852 mandó reservar al Estado el 20 por 100 de las enajenaciones de propios, que antes no contribuían, y este principio fué aceptado por las leyes desamortizadoras, consignándose en la de 1.° de Mayo de 1855 que pertenecía á la nación el 20 por 100 de los bienes de los pueblos. Á medida, pues, que

---

[1] En la ley 17, título XXV, libro 7.° de la Novísima Recopilación.

tales propiedades se sacan á la venta, el Estado dispone de la quinta parte del precio y adjudica á los municipios el 80 por 100 restante.

Enajenados ya en su mayor parte los bienes de propios y malamente administrados los que quedan, el impuesto, que nunca fué muy productivo, dió 330.000 pesetas en 1889-90, y se han recaudado por él 557.000 en 1900.

Diremos, sin embargo, que para este efecto se entiende que son bienes de propios todas las rentas que provengan del dominio directo ó útil, ó de los dos á la vez, de cualesquiera propiedades rústicas ó urbanas correspondientes al común de un pueblo, que el 20 por 100 se venía cobrando sobre los productos íntegros, después de bajado el importe de las contribuciones á que esas fincas se hallan sujetas como propiedad particular; mas por Real orden de 31 de Octubre de 1900 se ha mandado deducir también el importe de los censos ó cargas de naturaleza real, y finalmente, que este arbitrio se recaude conforme al decreto de 14 de Julio de 1897.

Fácil es convenir en la arbitrariedad de esta imposición, porque nada justifica que la riqueza de los pueblos sea de peor condición y más gravada que la propia de los ciudadanos. Dedicado el producto de tales bienes á las necesidades municipales, es decir, á fines que son ya jurídicos ó políticos, su obligación para con el Estado podrá ser igual, pero nunca mayor que la señalada á las propiedades restantes de la misma clase. Además, el tipo de este impuesto especial, que recae sobre los ordinarios, es por sí mismo abusivo, y clara es también la injusticia que ha cometido el Estado capitalizando la contribución para atribuirse una parte de la propiedad afecta, según hemos indicado y tendremos ocasión de repetir cuando de la desamortización nos ocupemos.

III. La ley de 11 de Julio de 1877, que mandó llevar á cabo la repoblación de los montes, creó para atender á sus gastos un arbitrio del 10 por 100 sobre todos los aprovechamientos forestales, aunque sean gratuitos para los

pueblos, sin otra excepción que los pastos y bellota de las dehesas boyales.

El reglamento de 18 de Enero de 1878 y la Real orden de 31 de Marzo de 1891 determinan, que ese 10 por 100 debe hacerse efectivo al conceder la licencia para los aprovechamientos y que los municipios serán responsables de él en el caso de no satisfacerle los rematantes. Según circular fecha 21 de Abril de 1891 y Real orden del 10 de Agosto de 1896, el 10 por 100 debe cobrarse sobre el total importe de los aprovechamientos y antes de deducir lo que por el 20 por 100 de propios haya de percibir el Estado.

Esta imposición, sin embargo, no da lugar á un verdadero ingreso, sino á la minoración de ciertos gastos, porque todo lo que se recauda en virtud de ella ha de dedicarse, con arreglo á la ley de presupuestos, al servicio de repoblación y mejora de los montes. Se cobraron por este concepto 696.425 pesetas en 1889-90, y se han recaudado 1.002.858 el año 1900.

XXI

Impuesto sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria.

La ley del 27 de Marzo de 1900 y un reglamento fecha 30 del mismo mes han establecido esta contribución, cuyo nombre no corresponde á su objeto, y que, en realidad, tampoco es nueva, porque apenas hace más que refundir imposiciones desde muy antiguo conocidas.

Clasifica la ley las utilidades en tres grupos, y la tarifa primera, que comprende á las *procedentes de trabajo personal*, exige: un 10 por 100 sobre los sueldos y retribuciones de cualquier clase, ordinarias ó extraordinarias, que perciban los gerentes, administradores, consejeros ó representantes de Bancos, Sociedades, Cajas de ahorro y corporaciones de todas clases, los administradores de bienes ajenos y los habilitados del clero y clases del Estado, y el 5 por 100 de los sueldos y remuneraciones de los empleados de Sociedades, corporaciones y particulares, los agentes de seguros y los artistas dramáticos ó líricos, toreros, pelotaris, etc. Las clases pasivas del Estado, Casa Real y corporaciones contribuirán con el 15 por 100 por sus haberes hasta 1.500 pesetas, el 16 hasta 2.500, el 18 hasta 5.000 pesetas, y de aquí en adelante pagarán el 20 por 100. Los empleados civiles, presidentes y vocales de las corporaciones administrativas satisfarán el 10 por 100 hasta

1.500 pesetas de haber, el 12 hasta 2.500, el 14 hasta 5.000, el 16 hasta 7.500, el 18 hasta 12.500, y por cantidades mayores el 20 por 100. Los militares pagarán el 5 por 100 los capitanes y subalternos, el 10 los jefes, el 14 los generales de brigada y el 18 los demás. Los empleados de Diputaciones y Ayuntamientos han de satisfacer un 6 por 100 hasta 1.000 pesetas, el 12 hasta 5.000 y el 16 por 100 de los haberes más altos. Por último, los registradores de la propiedad contribuyen sobre las dos terceras partes de sus honorarios: con el 10 por 100 los de la 4.ª clase con fianza hasta 1.225 pesetas, con el 12 los que tengan fianza superior, con el 14 los registradores de 3.ª, con el 16 los de 2.ª clase y con el 18 los de 1.ª

La segunda tarifa se aplica á las utilidades *procedentes del capital*, y señala: el 20 por 100 á los intereses de la deuda del Estado, con excepción de la llamada del Tesoro, la flotante y las extranjeras, y á las cargas de justicia; el 5 por 100 á los dividendos de los Bancos y el 3 á los dividendos de Sociedades anónimas, excepto las mineras, que pagarán el 2 únicamente, á los empréstitos y obligaciones de las corporaciones locales, Sociedades y Empresas, á las primas de amortización de las obligaciones de ferrocarriles y Sociedades anónimas y á los intereses de los préstamos.

Están incluídas en la tarifa 3.ª las utilidades que proceden *del trabajo juntamente con el capital*, y se imponen: al 15 por 100 los beneficios de los Bancos; al 12 los que obtengan las sociedades por acciones, excepto las mineras, los de Compañías que exploten tranvías y otras concesiones; el 7 á las Compañías de ferrocarriles, de canales y de navegación; el 6 á las cooperativas que no sean de la clase obrera; el 2 á las primas de seguros de incendios ú otros daños y, finalmente, 50 céntimos por 100 á las primas de seguros de vida, cooperativos, de accidentes, marítimos y de transporte.

Se exceptúan únicamente del impuesto los haberes de los maestros de instrucción primaria, de las clases de tro-

pa, invalidos retirados, los premios que se dan á las huérfanas con cargo á la renta de loterías, las limosnas de Almadén, el 50 por 100 de premios por venta de los billetes de lotería, los haberes inferiores á 1.500 pesetas pagados por particulares, las retribuciones de las hermanas de la caridad y los jornales.

El impuesto se recauda por retención directa sobre los intereses, sueldos y rentas que paga el Estado; por retención indirecta sobre los dividendos, intereses y consignaciones que han de hacer las entidades que las satisfacen, percibiendo el 1 por 100 como premio de cobranza y mediante declaraciones juradas, que debe presentar todo el que obtenga alguna de las utilidades gravadas, cuando la retención no esté á cargo de la persona ó entidad que las satisface.

Las Diputaciones, Ayuntamientos, Sociedades y particulares quedan obligados á presentar relaciones juradas de lo que abonan por los conceptos gravados á sus respectivos acreedores, y los Bancos, Sociedades y registradores de la propiedad otras relaciones también juradas y con los comprobantes necesarios de las utilidades que consigan. Para facilitar la investigación se establecen en las Administraciones de hacienda tres registros, uno de *acciones*, otro de *obligaciones y cédulas* y el tercero de *préstamos hipotecarios*, que llevará un abogado del Estado, y en los partidos judiciales los registradores de la propiedad tomarán y pasarán nota á la Administración de los documentos que se les presenten y estén sujetos á aquellos registros. Abogados y registradores devengan honorarios por ese examen de documentos, aunque los correspondientes á los primeros ingresan en el Tesoro. Las defraudaciones se castigan con multas que pueden llegar hasta 5.000 pesetas [1].

---

[1] Véanse las reales órdenes de 28 de Mayo, 30 de Junio y 2 de Julio de 1900, que aclaran algunas disposiciones del reglamento, y el decreto de 29 de Diciembre, que manda verificar la recaudación

La legislación extractada no pudo regir más que nueve meses de 1900, y durante ellos sólo se recaudaron por el impuesto 91.375.963 pesetas en vez de las 93.493.677 que se habían presupuestado.

Como ha podido verse, el impuesto sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria no alcanza más que á algunas de las manifestaciones *productivas* de ésta y grava al mismo tiempo á las remuneraciones del trabajo, que no son propiamente riqueza mobiliaria. Por otra parte, las bases adoptadas para esta contribución son principalmente: los intereses de la deuda pública, los dividendos de Sociedades anónimas y el rendimiento de los otros títulos de crédito, conceptos que dieron 52 millones de los recaudados en 1900, y los sueldos que pagan el Estado, las corporaciones, empresas y particulares, cuyo gravamen produjo 31 millones, y tanto unas como otras materias eran ya objeto de imposición por las tarifas de la contribución industrial, por el descuento sobre los sueldos ó en virtud de otras disposiciones. Los conceptos de la tercera tarifa, las que se llaman utilidades del trabajo juntamente con el capital, que sólo produjeron 4 millones escasos [1], comprendidos estaban también en el impuesto industrial. Lo que se ha hecho ha sido elevar considerablemente, por regla, general todos los tipos antes establecidos.

Respecto de la deuda pública, que venía á satisfacer un tributo del 2 1[2 por pagos del Estado é impuesto de circulación con los recargos correspondientes [2], y resulta ahora gravada con el 20 por 100, no hemos de hacer más que remitirnos á la doble condenación que tenemos hecha

por medio de recibos talonarios para varios conceptos de las tarifas 1.ª y 2.ª

[1] La diferencia entre el total de esos guarismos parciales y los 91 millones señalados á la recaudación se explica, porque en ésta figuran más de 5 millones por los conceptos similares de ejercicios cerrados.

[2] Véase en el Cap. XXIX *Historia de la deuda* la indicación de los impuestos anteriores de esta clase.

de ese descuento, ya en general [1], ya atendiendo á la historia y condiciones de nuestro crédito público [2]. Sin embargo, estamos en el caso de censurar la imposición no sólo por su naturaleza, sino también por su cuantía. Los altos tipos de contribución se excusan con las grandes ocultaciones de la materia imponible; pero aquí donde la defraudación es imposible, ese enorme gravamen no tiene pretexto alguno. Y no es tampoco razonable, considerado relativamente, porque en la misma tarifa se señalan los tipos del 5 y del 3 por 100 para los dividendos de Bancos y Sociedades, para los intereses de empréstitos locales, de obligaciones y hasta de *cédulas hipotecarias*. Prescindiendo de que así el impuesto no es *proporcionado* á las utilidades, sino establecido sobre ellas arbitrariamente, ¿por ventura el Estado, que de tal manera trata á sus acreedores, puede afirmar que sus títulos de crédito ofrecen garantía mucho mayor que los privados? Bien claro resulta de esto que el 20 por 100 sobre la deuda pública es una verdadera *quita*, no un impuesto, y no podemos menos de repetir otra vez que la quiebra declarada, esa reducción hecha en el capital de la deuda hubiera sido un acto de enérgica franqueza, justificado por la necesidad, una operación dolorosa, pero de resultado decisivo, mientras que el hipócrita recurso del impuesto, sin engañar á nadie, lejos de salvar la crisis y de curar el mal, les ha dado forma peor, les ha hecho permanentes y ha abierto una llaga que atormenta el presente y cierra el porvenir al crédito del Estado.

Arguye, además, contra los principios invocados la exención que se concede á las deudas en poder de extranjeros, sobre todo la de las deudas del Tesoro, y por último, las cargas de justicia rechazan también un gravamen permanente, porque al otorgarlas es cuando debiera hacerse el descuento que les corresponde sufrir como materia imponible.

---

[1] Tomo I, págs. 368 y siguientes.

[2] Páginas 258 y siguientes de este mismo tomo.

En cuanto á los sueldos, bien antiguo es entre nosotros el arbitrio que consiste en reducir de uno ó de otro modo los haberes satisfechos por el Estado á las clases que de él dependen. Los monarcas de la casa de Austria, que echaron mano de todo, acudieron frecuentemente á este recurso, y Felipe IV, no contento con las rebajas extraordinarias de los sueldos, hizo extensivos á la concesión de todos los destinos públicos los derechos de *media anata*, exigidos á los títulos del reino.

Mantuviéronse sin interrupción las medias anatas hasta que fueron suprimidas por las Cortes en decreto de 9 de Noviembre de 1820, y vueltas á establecer en 1823, quedaron definitivamente abolidas por las leyes de presupuestos de 1835 y 1845 [1]. Los descuentos de sueldos practicados, sobre todo por Felipe V en los primeros años y por Carlos IV en los últimos del siglo XVIII, han sido casi continuos y han acabado por convertirse en un impuesto, cuyas bases se modificaron varias veces, pero que subsiste desde hace treinta y cuatro años. La Junta central se vió obligada á imponer, por decreto de 6 de Diciembre de 1809, el descuento de los sueldos, sin perjuicio de la rebaja que hubo de hacer luego en ellos; Fernando VII, en 1817, le redujo al 4 por 100 para los haberes mayores de 12.000 reales; en 1820 volvió á hacerse progresivo desde 5 al 30 por 100; en 1835 se impuso una reducción del 3 al 25 por 100 á las pensiones, que en 1836 se extendió á los haberes activos; en 1848 se mandó contribuir á todos los que cobraban del Tesoro con una mensualidad por vía de *donativo forzoso*; en 1849 y 50 la rebaja fué de un mes para los activos y de dos para las clases pasivas, y en 1851 se volvió al descuento gradual del 6 al 20 por 100 para los funcionarios activos, fijándose el uniforme de 15 por 100 para

---

[1] Una real orden de 25 de Septiembre de 1845 afirma que fué la segunda de esas leyes la que suprimió el gravamen; pero otra de 26 de Noviembre de 1848 declaró que había sido ya abolido por la primera de ellas.

las clases pasivas. En 1855 se subió el máximum hasta el 25 por 100, y al año siguiente se rebajó al 13.

El real decreto de 23 de Febrero de 1857 restableció el pago íntegro de todos los haberes, mas no pasó mucho tiempo sin que el descuento reapareciese con la ley de presupuestos, fecha 29 de Junio de 1867, que creó el *impuesto de 5 por 100 sobre rentas, sueldos, haberes y asignaciones*. Este gravamen se elevó al 10 por 100, según la orden de 20 de Enero de 1870, confirmada luego en el presupuesto; por real decreto de 28 de Septiembre de 1871 se hizo progresivo para las clases civiles desde el 12 al 20 por 100; se recargó en una *novena* parte, según la ley de 26 de Junio de 1874, á los funcionarios del orden civil y á los militares, desde la categoría de brigadier en adelante, y en el presupuesto de 21 de Julio de 1876 se arregló á una escala de 15 á 25 por 100, exceptuando á los militares del aumento y sometiendo á este último tipo los haberes pasivos, sin excepción. Puso término á esta verdadera enormidad la ley de 31 de Diciembre de 1881, que limitó el descuento al 10 por 100.

En su origen, y conforme á la ley de 1867, el impuesto se propuso gravar todas las rentas que no procediesen de los bienes inmuebles ó del ejercicio de la industria, y afectaba, por consiguiente, no sólo á los sueldos y asignaciones pagadas por el Tesoro, sino también á los intereses percibidos por los acreedores del Estado, de las provincias y municipios, á las clases remuneradas por los presupuestos provinciales y municipales, á los beneficios repartidos entre sus accionistas por los Bancos y Sociedades no fabriles, á las rentas cobradas por los acreedores de esos establecimientos, á los sueldos abonados por éstos á funcionarios nombrados por el Gobierno, y finalmente, á las dos terceras partes de los honorarios devengados por los registradores de la propiedad, es decir, á los mismos conceptos que ahora abraza el impuesto de las utilidades; pero incluídos los dividendos de las Sociedades anónimas en las tarifas de la contribución industrial, á virtud de la

ley de 8 de Junio de 1870, y abolido tambien el descuento respecto de la deuda, al hacerse la reducción de sus intereses en 1876 y las conversiones posteriores al 4 por 100, el impuesto perdió el carácter que antes tenía, y desde la ley de 1881 se limitó á los *sueldos y asignaciones* del Estado y de las corporaciones locales. En 1892 se elevó de nuevo al 14 para las clases pasivas, y la ley de presupuestos de 1893 le hizo gradual desde el 11 al 20 por 100.

Los *empleados provinciales* y *municipales* pagaban por los sueldos mayores de 1.000 pesetas hasta el 11 por 100, los de Sociedades y particulares estaban incluídos en la contribución industrial con el tipo máximo del 3,45 por 100, los gerentes y administradores de Bancos y Compañías y los asimilados en el nuevo impuesto pagaban á razón del 6,75 por 100, y los otros conceptos de la tarifa primera contribuían también por industrial al 2 por 100.

Las *cargas de justicia*, que han sido objeto de repetidos gravámenes especiales, estaban sometidas al 10 por 100 del impuesto general.

Los antiguos *contadores de hipotecas* pagaban al Estado el 33 por 100 de sus honorarios. Creados los actuales registradores de la propiedad por la ley hipotecaria, percibieron íntegros los derechos, que devengaban en el desempeño de su cargo, hasta que en 1867 se les sometió al descuento de 5 por 100, y luego, por decreto de 6 de Diciembre del mismo año, se les impuso además un 35 por 100 de la cantidad en que sus honorarios excediesen al sueldo de los jueces de primera instancia, á quienes están asimilados. Este impuesto se redujo al 15 en 1869 y se limitó á los dos terceras partes de los honorarios en 1872. La reforma de 1881 abolió el impuesto especial y declaró sujetos al descuento de 10 por 100 las dos terceras partes de los honorarios devengados por los registradores, calculando que el otro tercio es absorbido por los gastos de personal y material de su oficina; pero en el presupuesto de 1885 se agregó á ese 10 por 100 una imposición sobre la totalidad de los honorarios, de 6 por 100 para los regis-

tradores de primera y segunda clase, de 5 para los de tercera y de 4 para los de cuarta, que no percibían asignación del Tesoro. El importe de este aumento se destinaba á subvencionar los registros cuyos rendimientos no lleguen á 3.000 pesetas, hasta completar esta suma y costear los libros, que antes abonaban separadamente dichos funcionarios.

La ley de presupuestos de 1887 refundió esas imposiciones en una exigida sobre las dos terceras partes de los honorarios, en esta forma: el 16 por 100 á los registradores de primera y segunda clase, el 15 por 100 á los de tercera y el 14 á los de cuarta que no tuvieran asignación del Estado, y en 1893 se señaló á todos el 15 por 100.

No figuran en el nuevo impuesto las asignaciones eclesiásticas; pero el llamado *donativo del clero y monjas* somete también estas clases á un descuento, que se diferencia del general en que es sólo de 11 por 100 para las dotaciones inferiores á 5.000 pesetas y sobre todo en la manera de exigirle. Cuando se establece la contribución se invita á los que perciben dotaciones eclesiásticas para que adopten la rebaja, y en tanto que no acceden al *donativo* no se les satisface el resto de los haberes. Es un curioso modo de *guardar las formas*. Alguna vez, sin embargo, se ha solicitado la autorización del Papa para crear ó subir esos descuentos. A 4 millones de pesetas asciende este recurso.

Todo impuesto sobre los haberes que paga el Estado es, por lo menos, una complicación administrativa innecesaria y un ramo de contabilidad enteramente inútil. Bueno que al fijar los sueldos se tenga en cuenta la obligación en que se halla el funcionario de contribuir á las cargas públicas; pero, una vez fijada la retribución, debe abonársele por completo. No se concibe el señalamiento de dotaciones excesivas para tener el gusto de rebajarlas con el descuento, y se comprende menos todavía que, siendo de ordinario la retribución del empleado mezquina ó insuficiente, venga además á ser objeto de imposición.

El descuento sólo es aceptable con el carácter de recurso extraordinario cuando el agricultor y el industrial sufren un recargo transitorio de las contribuciones normales, en aquellos momentos de general penuria que exigen inevitables sacrificios á las clases todas del Estado; mas aun para este caso hay que tomar en cuenta, que la imposición de los sueldos *no se difunde* y que el aumento de los otros tributos lesiona sin defensa al que no tiene más recurso que los haberes devengados del Tesoro público. Por eso el tipo del descuento ha de ser siempre menor que el adoptado para recargar las contribuciones ordinarias.

En suma, el impuesto ordinario que corresponde satisfacer al empleado público debe estar computado ya en la retribución que se le asigna, y á título de contribución extraordinaria, en las circunstancias en que éstas pueden justificarse, sólo es lícito exigirle un gravamen ligero y transitorio.

Estas consideraciones sólo en parte son aplicables á los registradores de la propiedad, únicos funcionarios que no perciben su retribución directamente del Estado; en tanto que, como debe hacerse, no se les señala un sueldo fijo, cobrándose el Estado sus servicios por medio del sello público, es natural que se descuente á los que tienen grandes emolumentos lo necesario para establecer una nivelación proporcionada en las dotaciones y como legítimo provecho para el fisco.

Respecto de los empleados provinciales y municipales, ya que no figuren en las tarifas del subsidio porque el impuesto puede recaudarse de ellos en otra forma más cómoda, debieran adoptarse las mismas bases de imposición á que se sujetan los dependientes de corporaciones y sociedades privadas.

Hemos de señalar también la injustificada anomalía que resulta de no exigir el impuesto á las dotaciones de la casa real. Es verdad que en el preámbulo del decreto de 22 de Abril de 1876, que propuso á las Cortes la actual asignación de la corona, se decía que, atendiendo á los

fuertes descuentos establecidos sobre los sueldos del Estado, se rebajaban las antiguas dotaciones, en lugar de restablecerlas para exigirles luego ese descuento; pero no es menos cierto, que ni en el proyecto, ni el texto de la ley de 26 de Julio hay disposición alguna que declare esa excepción de los terminantes preceptos que repetidas veces han establecido el impuesto. Fué, por otra parte, bien poco hábil el pretexto elegido, porque si las dotaciones de que nos ocupamos se fijaron teniendo en cuenta el descuento máximo de 20 por 100 que regía en Abril de 1876, cuando tres meses después se elevó hasta el 25, el aumento debió alcanzar á la casa real, así como ésta ha sido perjudicada luego que el impuesto se redujo al 10, y lo sería más aún el día en que se suprimiera, porque ella seguiría sufriendo sus consecuencias. Lo que hay aquí es un privilegio insostenible en favor de las más altas asignaciones que satisface el Tesoro público, cuando sin contemplación alguna se cercenan hasta las más exiguas y sagradas, y para aminorarle sin *duda*, se ha acudido al *donativo* de un millón de pesetas que hace anualmente la familia real desde el año 1895.

Finalmente, por lo que hace á los conceptos de la tarifa tercera de la contribución sobre las utilidades, encontramos más recargado el 13,75 por 100 que exigía antes la contribución industrial á los Bancos, un aumento del 11 que pagaban las Sociedades por acciones y la subida también del 6,90 señalada á las Compañías de ferrocarriles y navegación. Mantiénese de esta suerte el injusto procedimiento que consiste en gravar dos veces, una en su totalidad y otra al repartirse en dividendos, los beneficios de las Sociedades, abrumadas ya por los impuestos de derechos reales y del timbre, con daño del espíritu de asociación, tan poco desarrollado entre nosotros y al que tanto tenemos que pedirle.

¿Á qué se reduce, pues, la nueva contribución sobre utilidades? Es la vuelta al sistema que aplicó la ley de 29 de Junio de 1867, con una clasificación de las utilidades por

su origen, que está tomada de la legislación italiana; representa el deseo de elevar y hacer más efectivos tributos ya establecidos; tal vez se propuso dar un nombre y alguna justificación al impuesto sobre la deuda pública, y, si ha querido asentar las bases de una contribución general sobre las rentas, ha hecho el ensayo tan tímidamente que ni realiza el intento, ni da siquiera indicios de abrigarle con algún calor.

XXII

Impuestos sobre la circulación.—Transportes de viajeros y mercancías.

No se dirige este impuesto á buscar una retribución para los costosos esfuerzos que han hecho los Gobiernos con el objeto de construir y fomentar las vías de comunicación de todas clases; es no más que un nuevo gravamen indirecto, que afecta á la circulación y que toma como materia imponible el transporte de las personas y las mercaderías.

Han sugerido la idea de crear los impuestos de esta clase el gran desarrollo del movimiento y el tráfico, consecuencia de la rapidez y perfección de las comunicaciones, y sobre todo la facilidad con que tales derechos se establecen y recaudan Son por eso de fecha muy reciente, y entre nosotros comienzan con la ley de presupuestos del año 1864, que estableció un recargo de 10 por 100 sobre el precio de los billetes de viajeros por ferrocarriles. Cedidos los productos de esa exacción á las Compañías concesionarias de los caminos de hierro, á título de auxilio transitorio, por real decreto de 29 de Diciembre de 1866, la ley de 26 del mismo mes de 1872 creó un nuevo impuesto de 10 por 100 sobre las tarifas de los viajeros de los ferrocarriles, haciéndolo extensivo á los viajeros en buques de vapor, diligencias y otros medios de locomoción de esta cla-

se. La misma disposición estableció un *derecho de registro* sobre los transportes por ferrocarriles y demás vías de comunicación, incluso el cabotaje. El decreto-ley fecha 26 de Junio de 1874 aumentó el impuesto de viajeros y mercancías en un 50 por 100 para gastos extraordinarios de guerra; pero abolido por ley del 30 de Julio de 1883, es decir, al cabo de diez y seis años de existencia, el primitivo recargo del 10, cedido á las Compañías, quedó reducido al 15 por 100 el impuesto sobre los billetes de viajeros.

Ampliado á los tranvías y modificado varias veces, el impuesto quedó reformado últimamente por la ley de presupuestos de 1898, que fijó en el 4 por 100 del precio del transporte el derecho de registro sobre las mercancías, y autorizó que tanto éste como el establecido sobre las tarifas de viajeros se cobrasen por medio de patentes, de conciertos con las empresas ó de recargos á la contribución industrial.

Los impuestos sobre la navegación marítima, antes muy numerosos, simplificados ya por real decreto del 17 de Diciembre de 1851, fueron reducidos, en virtud de otro decreto, fecha 22 de Noviembre de 1868, al derecho único, que se denominó *de descarga*, y con el cual se refundían los de fondeadero, faros, sanidad, carga y descarga, entonces existentes. Conserváronse tan sólo los derechos especiales de *cuarentena y lazareto.*

Por decreto del 2 de Octubre de 1873 se estableció, con el carácter de transitorio, un impuesto sobre los artículos de exportación, que se llamó de carga y policía naval; pero fué tan mal recibida esta medida, que se dejó sin efecto en Enero de 1874. Subsistió, en cambio, el impuesto, creado por la ley del 26 de Junio de 1874, sobre el peso que *cargaran* los buques y los viajeros que *desembarcaran.* Las ordenanzas de Aduanas del 23 de Julio de 1878 confirmaron esos derechos, modificando algo los de *carga;* luego han venido rigiéndose por las ordenanzas de 1874 y la ley de presupuestos de 1876, que reformó el impuesto sobre transporte marítimo de mercancías entre los puertos

de la Península, islas adyacentes y posesiones de África.

Por último, la ley del 30 de Agosto de 1896 creó un *impuesto provisional de tráfico* que debía cobrarse durante quince años sobre el movimiento de pasajeros y mercancías, para destinar al menos 80 millones de sus rendimientos á la construcción de barcos de guerra. Aquellas tarifas se recargaron por decreto del 30 de Junio de 1897, y su producto se aplicó, en primer término, á la dotación del presupuesto extraordinario por la ley de 28 de Junio de 1898.

Eran tres, por consiguiente, los gravámenes que pesaban sobre la circulación de viajeros y mercancías, y todos ellos quedaron suprimidos por la ley de 20 de Marzo de 1900, que ha establecido un *impuesto de transportes*. El reglamento para la aplicación de esa ley lleva la misma fecha que ella.

El nuevo impuesto se ha dividido en dos ramas: una se aplica á los pasajeros, metálico y mercancías en la navegación marítima y á estas últimas á la salida ó entrada por las aduanas terrestres; la segunda comprende á pasajeros, metálico y mercancías que circulen en el interior por tierra ó por los ríos.

La tarifa sobre viajeros en la navegación marítima distingue las tres clases admitidas en ésta, y dentro de cada una de ellas, la extensión del recorrido, la procedencia ó el destino y la calidad del pasaje, señalando derechos que varían, según esas condiciones, desde 25 céntimos exigidos por pasajero de tercera en la navegación de primera clase hasta 25 pesetas que deben satisfacer los pasajeros de primera en la navegación de tercera clase. Las mercancías pagan derechos diferentes, según la clase de navegación, con arreglo á la naturaleza de los géneros, y según se trate de desembarque ó de embarque; esta tarifa, por tonelada de 1.000 kilogramos, va desde 15 céntimos, que se cobran lo mismo por desembarque ó embarque en la navegación de primera clase, hasta 7 y 5 pesetas que respectivamente exigen por la descarga ó la carga á las mercan-

cías no clasificadas y al metálico en la navegación de tercera clase [1]. Nada dice la ley respecto de los derechos que deben satisfacer las mercaderías que se exporten é importen por las aduanas terrestres; pero el art. 21 del reglamento dispone que en estos casos se observen las mismas reglas señaladas para la navegación en cuanto sean compatibles con la diferencia del medio de transporte, sirviendo de base para la exacción las hojas de ruta y notas de punto avanzado en la importación y los resúmenes de mercancías ó facturas sueltas de la exportación, según que esos comercios se hagan por ferrocarril ó por caminos ordinarios.

La parte del impuesto que recae sobre la circulación interior grava el transporte por cualquier medio de locomoción, terrestre ó fluvial, con un 20 por 100 del precio de los billetes ó asientos de viajeros, debiendo limitarse al 10 por 100 en las expediciones por ferrocarril cuando las Compañías le reduzcan en un 25 ó más por 100, y exige el 5 del precio del transporte de toda clase de objetos, computando, respecto de los equipajes, sólo el exceso de peso.

Pagarán el impuesto en la navegación marítima los capitanes y los consignatarios de buques ó agencias de transporte. Las Compañías y dueños de los vehículos de toda clase que se dediquen á la conducción de viajeros y mercancías por tierra ó por los ríos están obligados á recaudar el impuesto al mismo tiempo que el precio de los billetes, asientos ó transportes, percibiendo el 1,50 por 100 como premio de cobranza. El Gobierno puede celebrar conciertos con las empresas de tranvías, ripperts, carruajes análogos y ferrocarriles, cuando no cobren más de 50 céntimos de peseta por todo el recorrido, con la bonificación del 1 1|2 por 100 sobre el producto de los billetes

---

[1] Bueno es recordar que sobre la navegación marítima pesan además los arbitrios concedidos á las Juntas locales encargadas de las obras de puertos.

de los viajeros que hayan conducido el año anterior, ó bien á razón de una peseta por cada metro del recorrido. Los dueños de diligencias y demás medios de locomoción con motor de sangre por los caminos ordinarios podrán concertarse también satisfaciendo el 50 por 100 del impuesto que correspondería á todos los viajeros que puede contener el carruaje respectivo; si rehusara el concierto, el Ministro de Hacienda fijará la cantidad que deben abonar. El impuesto correspondiente á los carruajes que no recorran un trayecto mayor de 35 kilómetros se cobrará como antes, por medio de unas patenies de 75 á 250 pesetas, según sean de dos ó cuatro ruedas y atendiendo al número de caballerías que los arrastren y á la distancia que recorran.

Se exceptúan del pago de este impuesto los individuos de cuerpos armados cuando viajen en comisión del servicio, los funcionarios del Gobierno que tengan derecho á viajar gratis, los empleados de las líneas de ferrocarriles, los menores de tres años, los náufragos, pobres de solemnidad y penados, la correspondencia pública, metálico y demás efectos que se transporten por cuenta del Estado, los transportes dentro de una misma bahía, los envases vacíos, los transbordos y la carga ó descarga por causas forzosas, el embarque de aprovisionamientos en los buques, los equipajes que acompañen á los viajeros y los del cuerpo diplomático, y por último, el metálico y las mercancías en el comercio de tránsito.

En cuanto á la administración, se dividen también las dos ramas del impuesto: la parte que recae sobre la navegación y el comercio exterior corre á cargo de la Dirección de aduanas y la que grava la circulación interior depende de la de contribuciones. Las defraudaciones y la contravención del reglamento se castigan con multas y el pago hasta de *diez veces* el importe de las cuotas defraudadas.

Establecido el impuesto en el mes de Abril de 1900, ha producido en los meses siguientes de ese año un total de 37 millones de pesetas, en el que están comprendidos los

rendimientos de las contribuciones similares, que fueron suprimidas. Es de advertir que el presupuesto no calculaba mas que 23 millones y medio por este ingreso. En el proyecto de presupuestos para 1901 se fijaron ya 35 millones por igual concepto. No tenemos que computar aquí gastos especiales de administración, ya que el impuesto sobre ferrocarriles y conducciones terrestres se encargan de recaudarle en su mayor parte las mismas empresas, y los derechos de navegación se cobran á la vez que el de aduanas.

Esa doble ventaja de un rendimiento considerable obtenido fácilmente no basta, sin embargo, para destruir los inconvenientes de una imposición que es injusta, desigual y antieconómica. No hay, en verdad, razón para que contribuyan más á los gastos públicos las personas y las cosas que cambian de lugar que aquellas otras que permanecen en el mismo sitio; además, gravando á las mercancías en razón de su peso y sin tener en cuenta su valor, pagan más los artículos que por ser de escaso precio pueden resistir menos la carga, al mismo tiempo que con el cómputo de la distancia recorrida se daña á las industrias que se encuentran más alejadas del mercado y en condiciones inferiores para sostener la competencia. Finalmente, todo lo que sea entorpecer la circulación y dificultar las comunicaciones causa un perjuicio notorio á la riqueza y á todos los otros órdenes de relaciones sociales.

Por otra parte, este impuesto, que viene á ser en muchos casos un recargo de los derechos de aduanas y de consumos, adolece de la exageración de los tipos, que es tan frecuente en nuestras contribuciones. Las necesidades que aquejan á la Hacienda y la consideración de que hay otros impuestos que es urgentísimo abolir pueden hacer que transijamos con la imposición de los transportes; mas, aun aceptándola, pensamos que debe modificarse para rebajarla mucho, sobre todo el recargo sobre los billetes de viajeros, que es evidentemente desproporcionado y excesivo.

XXIII

Impuesto de aduanas.

El *portorium* de los romanos, los *diezmos de puertos* en las monarquías de la reconquista y el *almojarifazgo* de los árabes son los antiguos precedentes de nuestra renta de aduanas, que parece no haber existido bajo la dominación del pueblo godo.

Cobrábase ya en los reinos cristianos de la Edad Media el diezmo de puertos en los mojados ó de mar y en los secos, ó sea el trasporte por tierra de las mercaderías que pasaban de uno á otro de aquellos Estados; pero esas exacciones se perfeccionaron con la adopción por parte de los conquistadores del *almojarifazgo*, que los moros tenían establecido en los puertos de Andalucía, y que consistía en derechos proporcionados al valor de los artículos de comercio. Fernando III, al apoderarse de Sevilla, confirmó tales derechos y dió el primer *cuaderno* expresivo de todas las mercaderías que quedaban sujetas á su pago. Nuestro primer arancel lleva, por consiguiente, la fecha del siglo XIII.

Alfonso X mostró muy principalmente su sabiduría en el espíritu de libertad con que legisló sobre aduanas; redujo á la octava parte del valor de los géneros los derechos, que antes llegaban en algunos casos hasta el 14 por 100; concedió franca entrada á los artículos extranjeros y facultad á los importadores para extraer del reino,

libre de derechos, una cantidad de mercancías igual á la que hubieren introducido; limitó á un corto número las prohibiciones de exportación, y puso gran cuidado en evitar á los mercaderes molestias y malos tratos. Durante el siglo XIV continuó la legislación de aduanas bajo el mismo pie de moderación y de dulzura, y aunque en el siglo XV comienzan á manifestarse tendencias proteccionistas en la corte de Castilla, todavía el arancel general de 1431, la ley de los puertos secos de 1446 y la ordenanza de puertos de mar fecha de 1450 conservaron la amplitud y las facilidades de que gozaba el comercio. Los monarcas de Aragón siguieron igual política, y consecuencia suya fué la prosperidad de la navegación y del comercio en sus puertos, entre los cuales descollaba Barcelona por su actividad y su riqueza.

Con los Reyes Católicos y su famosa *acta de navegacion* principian las restricciones en el comercio exterior; pero si bien se aumentó entonces el catálogo de los artículos cuya extracción se hallaba prohibida, y fué más severo el régimen de las aduanas, mantuvieron éstas su carácter fiscal y no se hicieron franca y resueltamente proteccionistas sino bajo el reinado de los primeros austriacos. Las miras ambiciosas de estos príncipes, sus continuas guerras é intrigas diplomáticas, el deseo de reservar á los españoles el aprovechamiento exclusivo de las riquezas de América y las continuas peticiones de las Cortes, que reclamaban privilegios para la industria nacional, en compensación de los subsidios que incesantemente se exigían al país, fueron otras tantas causas que determinaron la exagerada aplicación en nuestra patria de las ideas restrictivas del comercio, que á la sazón dominaban en todas partes. Crecieron, pues, en los siglos XVI y XVII las prohibiciones, tanto de importación como de exportación, y subieron á la par los derechos exigidos á los géneros de lícito comercio. La administración de la renta en ese tiempo estuvo de ordinario en manos de contratistas, que cometieron grandes abusos.

Poco mejoró durante el siglo XVIII el régimen aduanero, porque siguieron imperando en él las antiguas erróneas doctrinas é iguales viciosas prácticas. Mitigáronse, sin embargo, algún tanto las prohibiciones; la administración de la renta pasó definitivamente á la hacienda, y se unificó la legislación del ramo por medio de los aranceles generales formados en 1733 y 1784, y el especial para el comercio de las Indias, que se publicó en 1768. Los dos primeros señalaban como tipo común de los derechos el 15 por 100 del valor de las mercancías, y el segundo fijaba los de 3 y 7 por 100, según que se tratase de frutos coloniales ó extranjeros; pero como además de las *rentas generales*, que así se llamaba entonces á la de aduanas, pesaban sobre la navegación y el comercio exterior un número infinito de gabelas, tales como los derechos de *internación* ó alcabala de *alta mar*, que eran de 5 por 100 y aun de 10 para algunos artículos, los de *almirantazgo, habilitación, consolidación de vales*, etc., resultaba una legislación fiscal tan exigente que los derechos de la hacienda se acercaban al 50 por 100 del valor de los géneros introducidos en el reino. Continuaban á la vez las aduanas interiores que separaban á los antiguos reinos en que se dividiera la Península, y en la Novísima Recopilación se hallan insertas las prescripcones durísimas de su legislación primitiva.

Aparte de los buenos propósitos que las Cortes de Cádiz manifestaron en ésta como en todas las otras materias del gobierno, y de algunas mejoras parciales que introdujo Garay, sobre todo en la organización de las aduanas, con la instrucción de 1816, en el siglo XIX han menudeado y sido muy trascendentales las reformas hechas en esta renta. Comenzaron las Cortes de 1820 revisando con sentido liberal los aranceles vigentes, y publicaron por decreto de 5 de Octubre el *único arancel de aduanas* que debía regir en toda la monarquía desde 1.° de Enero de 1821. Los derechos de importación entonces establecidos iban desde el 2 al 30 por 100; el diferencial de bandera consistía en la tercera parte del impuesto, y se exigía además un 15 por 100

á determinados artículos por derechos de consumos. Tan prudentes medidas y las que al mismo tiempo se adoptaban sobre la administración del ramo animaron al comercio y fomentaron la renta; pero su vigor duró muy poco tiempo, porque con la restauración del absolutismo en 1823 volvió á regir el arancel de Carlos III. Sin embargo, el ministro Ballesteros formó en 8 de Marzo de 1826 unos nuevos aranceles que, aun siendo muy restrictivos, eran algo más amplios que los del siglo anterior, y aquellas disposiciones generales, salvo las que luego se tomaron con relación al comercio de América, China y Filipinas, estuvieron en observancia hasta la *ley de aduanas*, fecha 8 de Julio de 1841, é instrucción de 26 de Agosto, reformada en Diciembre del mismo año.

Esta última legislación era el ensayo, y sobre todo el anuncio de un cambio en el sistema arancelario; conservaba los altos derechos de importación y gran número de prohibiciones; pero suprimía definitivamente las aduanas interiores [1], aconsejaba la reforma y señaló el camino por que había de hacerse, mandando que al redactar los nuevos aranceles se incluyera en ellos á los géneros de algodón y á los cereales extranjeros. Hasta 1849 estuvo sin cumplir este precepto; pero entonces el Sr. Mon, impulsado más bien que por los principios económicos por las necesidades financieras, acometió la empresa con la ley de 17 de Julio de 1849. Alarmáronse los fabricantes catalanes, reclamaron con empeño, alegando, como lo hacen siempre que se toca á sus privilegios, la ruina inmediata de la industria nacional; mas el Sr. Bravo Murillo, que se encargó poco después del ministerio de Hacienda, puso en vigor, por decreto de 5 de Octubre, unos aranceles acomodados a las bases que establecía aquella ley. La obra era eminen-

[1] La continuación de las aduanas interiores, á pesar de las órdenes que desde 1717 se dieron para quitarlas, está demostrada por la existencia de cuentas que rindieron en 1835 las aduanas de Córdoba, Cuenca, Guadalajara y otras semejantes.—Figuerola, *La reforma arancelaria* de 1869, pág. 30.

temente proteccionista, los derechos de importación llegaban en algunos casos hasta el 50 por 100; pero el catálogo de las prohibiciones se acortó mucho; las rebajas de derechos fueron también numerosas, y en suma, como punto de partida, la ley de 1849 era aceptable.

La necesidad de dar un nuevo paso en la misma dirección se reconoció inmediatamente después de esa reforma; en 1851 se rebajaron algunos derechos de importación; en 1852 se hizo una nueva edición de los aranceles; en 1853 se declararon de *libre importación* 456 artículos gravados antes con pequeños derechos, cuyos rendimientos eran insignificantes; en 1855 se formuló un proyecto de nuevos aranceles, se abrió, para discutirle, una amplia información parlamentaria, en la que fueron oídos los representantes de las industrias interesadas, y pudo adquirirse el convencimiento de que la modificación propuesta en sentido liberal estaba perfectamente justificada; en 1856, para obviar dificultades y quitar hasta el pretexto de toda resistencia, se presentó á las Cortes otro proyecto, que por vía de conciliación disminuía la rebaja de derechos intentada en el año precedente, y en 1857 se compiló de nuevo la legislación de aduanas. Pero todavía trascurrieron varios años sin que se hicieran más que algunas reformas parciales, hasta que el decreto de 10 de Noviembre de 1865 dispuso una nueva información arancelaria, que se llevó á cabo con gran solemnidad y animación, y cuyos resultados fueron concluyentes en favor de las libertades del comercio. Á pesar de esto y de la promesa consignada en la ley de presupuestos de 1866 á 67, los aranceles no se reformaron y la revolución de 1868 halló pendiente el asunto, vivas las enseñanzas de las anteriores informaciones y reclamada cada vez con más empeño por la opinión general una modificación arancelaria; su primer acto fué el decreto de 22 de Noviembre, que, usando de la autorización concedida por la ley de 21 de Junio de 1865 para suprimir el derecho diferencial de bandera, le declaró abolido desde 1.° de Enero de 1869, y luego ya, con más espacio, el ministro se-

ñor Figuerola planteó la reforma definitiva en la ley de 1.° de Julio, que fijaba el presupuesto de ingresos para 1869-70.

Dispuso el art. 9.° de esa ley que los derechos del arancel de aduanas se reformaran según las bases establecidas en el apéndice letra *C*, que son las siguientes:

La primera admite la importación en la Península é islas adyacentes de todas las mercaderías, sin más excepción que los artículos prohibidos por las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas á efectos estancados.

La segunda declara permitida la exportación de toda clase de productos.

La tercera divide en tres especies los derechos de aduanas: uno *extraordinario*, que podrá llegar al 30 por 100 del valor del género á que se imponga, y al 35 sólo en los casos que se determinan en la base cuarta; otro que se llama *fiscal*, y podrá llegar al 15 por 100, y un tercero *de balanza*, que consistirá en una pequeña cantidad por unidad de cuento, peso ó medida.

Según la base cuarta, pagarían hasta el 30 por 100 las mercaderías gravadas entonces con un derecho protector, y podría imponerse el 35 por 100 á los artículos que estaban prohibidos, y aquellos que por lo elevado de su precio ó por ser su consumo general, aunque no de necesidad absoluta, pueden soportar ese recargo. El resto de las mercaderías quedaba sujeto á derechos fiscales ó de balanza.

La quinta, que era la de mayor trascendencia, decía literalmente: Durante el espacio de seis años, á contar desde 1.° de Julio del corriente, serán inalterables los derechos señalados como extraordinarios. Pasado aquel plazo, comenzarán estos derechos á reducirse gradualmente desde el séptimo al duodécimo año, hasta llegar al máximum del tipo de los derechos fiscales. La forma de la reducción para cada artículo se determinará en el pormenor del arancel.

La sexta limitaba los derechos de exportación, que sólo podrían exigirse al corcho, á los trapos y efectos usados

de lino, algodón ó cáñamo, los minerales de plomo, llamados galenas, y los plomos y los litargirios argentíferos, sin exceder de un 10 por 100.

Las demás bases, hasta el número de catorce, se referían á las valoraciones de los géneros, prohibian que se hicieran otras rebajas en el arancel que las prescritas por la base quinta y disponían la reorganización del servicio de aduanas y del cuerpo de funcionarios que le desempeña.

El arancel formado en cumplimiento de esa ley se aprobó por Real decreto de 12 de Julio de aquel mismo año, que desarrollaba en estos términos el precepto sancionado por la base quinta: Son inalterables hasta 1.° de Julio de 1875 los derechos asignados á cada artículo; la reducción de los derechos extraordinarios se hará rebajando al 15 por 100 en 1.° de Julio de 1875 los derechos que no lleguen al 20, disminuyéndose los derechos que pasen de ese tipo por rebajas de la tercera parte, hecha la primera en 1.° de Julio de 1875, la segunda en igual día de 1878 y la tercera y última en 1881.

Los demás derechos iguales ó inferiores al 15 por 100 y los correspondientes á los artículos de que habla la base cuarta se reducirán ó no, llegado aquel plazo, según se juzgue entonces conveniente. Las partidas correspondientes á cada uno de esos grupos llevarán en el arancel señales que las distingan; las de importación comprendían 300 artículos y cinco las de exportación, conforme á lo establecido en la ley. Completóse la reforma con la promulgación de las ordenanzas generales hecha por el decreto de 15 de Julio de 1870.

Pronto comenzaron, sin embargo, las contradicciones y los obstáculos puestos al desarrollo del nuevo régimen aduanero. La primera contrariedad vino con la creación en 1872 del impuesto transitorio, aumentado en 1874 y objeto de nuevos recargos en 1876; las valoraciones excesivas han hecho también ilusoria en mucha parte la baja de los derechos, y en último término, el decreto de 17 de

Junio de 1875, luego convertido en ley, suspendió indefinidamente la aplicación de la base quinta, alegando como motivo para ello el estado de guerra civil en que el país se encontraba.

La ley de presupuestos fecha 11 de Julio de 1877 aumentó los derechos de importación con un recargo extraordinario y transitorio; elevó también los derechos del aguardiente, de la bencina y los aceites, sin más excepción que los de linaza y los secantes; dispuso que se rectificara el arancel, para convertir en derechos fijos los establecidos al avalúo, conforme á lo prevenido en 1869, y autorizó al Gobierno para imponer recargos á los productos, buques y procedencias de los países que de algún modo perjudicasen á nuestro comercio; para no aplicar las reducciones de derechos á que diese lugar la rectificación de los aranceles sino á las naciones que otorguen á España el trato de la nación más favorecida, y finalmente, para subir también los derechos á los productos de América y Asia que vinieran de los depósitos extranjeros de Europa. Hízose, en efecto, la rectificación de los arance'es con arreglo á esos principios, y en los aprobados el 17 de Julio de aquel mismo año se pusieron tres columnas de derechos: la primera más baja para las naciones convenidas, la segunda para las no convenidas, y la tercera con los derechos extraordinarios. Se creyó que España debía colocarse en mejores condiciones para celebrar tratados de comercio, y á esto obedecía la elevación de los derechos y la consagración del principio de reciprocidad.

La ley de presupuestos de 1878 mandó que se abrieran dos informaciones, una para averiguar los resultados que hubiere producido la supresión del derecho diferencial de bandera, y la otra para ver si debían introducirse modificaciones en los derechos del arancel que afectaban á la industria lanera.

Realizada la última de esas dos informaciones, se demostró en ella que la revisión del arancel no había perjudicado á las industrias de los tejidos de lana; así se decla-

ró en el real decreto de 7 de Julio de 1881, y poco después se entablaban las negociaciones para celebrar un tratado de comercio con Francia, que se ajustó y quedó ratificado en 12 de Mayo de 1882. Una vez dado este paso, que disminuía los derechos arancelarios para algunos artículos en mayor proporción que la señalada como primera rebaja por la ley de 1869, era preciso continuar las reformas aduaneras, solicitadas además por otras muchas razones y conveniencias, y, al efecto, se rebajaron los aranceles de las Antillas y Filipinas, para que desde 1892 nuestro comercio con ellas fuera de cabotaje.

La suspensión de la base quinta, que se fundó en el estado de guerra, no podía mantenerse después que el país disfrutaba ya por varios años los beneficios de la paz, y la ley de 6 de Julio de 1882 alzó aquella suspensión, aunque con un espíritu bien distinto del que animaba á la legislación de 1869, que parecía restablecer. Dispuso, en efecto, que los derechos de hasta el 20 por 100 se redujeran al 15 desde 1.° de Agosto de 1882, y que los mayores del 20 se bajasen al mismo 15 por 100, mediante tres reducciones de la tercera parte cada una: la primera en Agosto de 1882, la segunda el 1.° de Julio de 1887 y la tercera en igual día de 1892, pero sujetó estos cambios á diversas condiciones; la rebaja de 1882 sólo era aplicable á las naciones convenidas y las otras dos se subordinaban al principio de reciprocidad que había de fundarse en los tratados internacionales y á los resultados de una información que, para demostrar su conveniencia, debía celebrarse en 1886.

La ley de 1882 derogó en realidad la de 1869, aunque parecía confirmarla, y de hecho la convirtió en una autorización á los Gobiernos para celebrar tratados de comercio dentro de ciertas condiciones.

Los convenios ajustados con las naciones más importantes generalizaron la baja acordada para los derechos arancelarios en 1.° de Agosto de 1882, y dió motivo para que algunas industrias pidieran compensaciones y se juzgase conveniente indemnizarlas con una disminución del

impuesto, aplicable á los artículos que sirven de base ó como auxiliares en la fabricación y en las manufacturas. En su virtud, la ley de 23 de Julio de 1883 rebajó los derechos de importación, sin distinguir de procedencias, á 38 artículos considerados como materias primeras que utiliza la industria nacional.

En ese mismo sentido se inspiró la ley de 14 de Abril de 1888, que autorizó al Gobierno para conceder la admisión temporal de las mercancías que se importen para ser modificadas por la industria nacional. Los importadores que obtengan esa concesión deben satisfacer ó garantir los derechos arancelarios y éstos les serán devueltos, ó se anulará la fianza tan luego como se verifique la exportación de los objetos trasformados.

Una ley, fecha 2 de Agosto de 1886, autorizó la prórroga hasta 1.° de Febrero de 1892, en que concluía el celebrado con Francia, de los tratados aduaneros entonces vigentes y la concesión á Inglaterra del trato de la nación más favorecida. En su virtud, quedó aplazada para el año de 1889 la información que debía hacerse antes de llevar á cabo la segunda de las rebajas arancelarias prevenidas en 1882. Nombróse, en efecto, por decreto de 10 de Octubre de 1889 la comisión encargada de dirigir esa información; pero soplaban ya con mucha fuerza los vientos anunciadores de la deshecha borrasca proteccionista en que ahora estamos, y los trabajos de la comisión, publicados por real orden de 22 de Diciembre de 1890, señalaron como base para la reforma aduanera los aranceles de 1877, recargados en buen número de partidas [1].

El Gobierno, por decreto de 24 de Diciembre, *derogó definitivamente* las disposiciones de 1869 y 1882, elevó los derechos de importación sobre el ganado, las carnes, el arroz, el trigo, los demás cereales y sus harinas, haciendo

---

[1] El Sr. Moret, presidente de aquella comisión, hizo un voto particular notabilísimo, en el que defendía la legislación de 1869, combinando sus aplicaciones con la negociación de los tratados.

uso de las facultades que le otorgara el presupuesto de 1890, y nombró una comisión para que redactara los nuevos aranceles.

No sólo correspondía á esos antecedentes el arancel aprobado por el decreto de 31 de Diciembre de 1891, sino que exageró aún más de lo que podía temerse los rigores del proteccionismo: estableció una tarifa con dos columnas, una para las naciones no convenidas y otra para las que tuvieran tratados de comercio con España, admitiendo la rebaja de la segunda para los países que concediesen á nuestra nación ventajas equivalentes. La ley de 9 de Febrero de 1895 impuso un recargo transitorio sobre los trigos, harinas y salvados, que se modificó en 1898 [1], concediéndose luego á esos artículos, el maíz, la cebada, el centeno, el arroz y sus harinas, las patatas y las alubias, exención de derechos arancelarios por la ley de 20 de Mayo del mismo año, que prohibió además su exportación hasta el 15 de Agosto siguiente [2]; los derechos arancelarios sobre los trigos y harinas se restablecieron por decreto de 28 de Septiembre de 1899. El decreto de 12 de Marzo de 1895, autorizado por ley de 19 de Febrero, suspendió los derechos de exportacion sobre plomos y galenas argentíferas, y el presupuesto de 1898 creó un impuesto general de exportación al 2,50 por 100, que fué abolido inmediatamente (decreto de 6 de Octubre), restableciéndose los derechos del arancel para los plomos y galenas. Con éstas y alguna otra alteración, como la subida de derechos á los carbones, el arancel de 1891 continuó en vigor hasta que fué sustituído por el vigente.

Una ley de 26 de Diciembre de 1899 autorizó al Gobierno para revisar las disposiciones sobre aduanas y elevar los derechos *con un objeto exclusivamente fiscal*, y en su virtud se publicaron los aranceles reformados por de-

---

[1] Decreto del 3 de Marzo.

[2] Respecto de la cebada, la prohibición se levantó por decreto de 31 del mismo mes.

creto del 28 de aquel mismo mes. Las variaciones hechas consistieron en el aumento del impuesto, con excepción de muy contados artículos, como la canela, el te y el petróleo.

Al frente del arancel van trece disposiciones que dan las reglas necesarias para su aplicación, y de ellas son las más importantes: la octava, que se refiere al comercio de Canarias; la novena, que trata de las posesiones de África, y la undécima, que se ocupa del régimen de los tratados de comercio, exige los *certificados de origen* para las mercancías que disfruten alguna rebaja de los derechos arancelarios y determina los requisitos que han de tener esos certificados. Sigue luego la tabla de los derechos de importación, que se señalan en dos columnas, la primera para las naciones no convenidas, y la segunda para las que tienen ó celebren tratados de comercio con España; los artículos incluídos en la tarifa general son 410, que se dividen en trece clases, reuniendo los similares, y se subdividen en los grupos necesarios. Á continuación de ochenta y una notas aclaratorias, está el arancel de exportación, reducido á los cinco artículos que ya conocemos por la legislación de 1869, y por último, una tarifa tercera para material de ferrocarriles, la cuarta para petróleos y artículos coloniales y la quinta con los derechos de regalía para el tabaco.

El arancel de exportación ha sido modificado por ley del 18 de Marzo de 1900, que refunde la partida quinta en la tercera para juntar todos los plomos no argentíferos y añade tres nuevos conceptos, el mineral de hierro, los de cobre y la mata cobriza. Con esto son ya siete los artículos gravados á la exportación [1].

En 6 de Marzo de 1900 se aplicó en España lo que se llama en otros países la *ley del candado*, es decir, una disposición que autoriza al Gobierno para que, cuando pre-

[1] Véanse, además de las muchas disposiciones aclaratorias ya dictadas, la ley de 6 de Marzo de 1900 sobre régimen arancelario de Canarias y el decreto de la misma fecha, que admite los carbones minerales sin pago de derechos en almacenes flotantes.

sente á las Cortes algún proyecto elevando los derechos de importación, pueda mandar, por decreto acordado en Consejo de Ministros, que los nuevos derechos se cobren desde el día en que el proyecto sea leído en las Cortes, con el carácter de provisionales y á calidad de reintegro en el caso de que la ley no fuese sancionada dentro de un plazo de seis meses. Se exceptúan, como era natural, las mercancías que se hubieran remitido á España con fecha anterior á la lectura del proyecto.

Las ordenanzas de aduanas que regían desde 1884 han sido reemplazadas por las de 15 de Octubre de 1894. Constan esas ordenanzas de 436 artículos y 29 apéndices, en que minuciosamente se exponen los deberes de todos los funcionarios que intervienen en el ramo, las formalidades con que han de hacerse todas las operaciones del comercio de importación, de exportación, de tránsito y de cabotaje que afectan á la renta, los trámites que se observarán en el despacho de las mercaderías, ó sea para el aforo y liquidación de los derechos, las prescripciones relativas á los casos de avería, abandono de mercancías, arribadas y naufragios, los hechos penables, las correcciones y el procedimiento en materia de aduanas. Ocúpanse también las ordenanzas del impuesto de transportes, de los derechos sanitarios, y por último de la contabilidad y la estadística que han de llevar las dependencias del ramo. En la imposibilidad de abrazar tantos pormenores, nos limitaremos á dar alguna idea de la organización del servicio y del reglamento del cuerpo de empleados de aduanas, fecha 15 de Diciembre de 1891, que se halla inserto en el apéndice 2.° de las ordenanzas, así como del sistema adoptado por éstas en materia de penalidad y procedimientos.

La administración superior del ramo se halla á cargo del ministro de Hacienda, asesorado por una *Junta de aranceles y valoraciones*, que ha recobrado este nombre por decreto de 1.° de Febrero de 1898 [1], y no depende,

---

[1] Un decreto de 16 de Agosto de 1895 creó en lugar de la anti-

como antes, de la dirección de aduanas. La Junta tiene acción ejecutiva y propia para el servicio de las valoraciones, informa acerca de todas las cuestiones arancelarias que la somete el Gobierno y hace las propuestas que crea convenientes. La dirección es la oficina central de la administración de aduanas, y tiene las mismas atribuciones que las otras dependencias de su clase. Al frente de cada aduana hay un jefe, llamado *administrador*, siendo *principal* el de la más importante de cada provincia, y *subalternos* los demás que haya en ella. El servicio de las aduanas constituye una carrera especial, en que sólo puede ingresarse por el grado inferior, mediante oposición; los ascensos se conceden en cada clase: uno por antigüedad, el segundo por concurso y el tercero á los excedentes mientras los hubiere. Los empleados de aduanas no pueden ser separados sino por sentencia judicial ó previo expediente administrativo, y se hallan sujetos á las correcciones gubernativas de reprensión, multa y suspensión del cargo, sin perjuicio del resarcimiento pecuniario de los perjuicios que originen y de la responsabilidad criminal que les alcance [1]. Los funcionarios de que hablamos no tendrán, según las ordenanzas, participación en las multas y recargos consiguientes á las faltas que resulten de los actos administrativos de las aduanas, y sólo percibirán la parte que les corresponda en las multas que se impongan por los delitos de contrabando y defraudación, que ellos descubran.

Las infracciones penables de las ordenanzas de aduanas se dividen en *faltas* y *delitos*: son faltas las previstas en el cap. III, tít. IV, y delitos los actos de contrabando y defraudación, clasificados como tales en el cap. IV del mismo título. Las faltas se castigan con multa que ingresará en efectivo; el contrabando se pena administrativamente

---

gua Junta un *Consejo de aduanas*, con misión y atribuciones más amplias.

[1] La más importante de las modificaciones hechas en el reglamento de 1891 es la del decreto del 7 de Agosto de 1899.

conforme al decreto de 20 de Junio de 1852, imponiéndose, en lugar del comiso, que sólo se aplica al tabaco, multa equivalente al valor de los géneros y derechos de arancel, y con esta misma pena, como única, se castiga la defraudación. Ambos delitos son, además, objeto de procedimientos y penas judiciales.

De las faltas cometidas en el recinto de una aduana conoce la *Junta arbitral*, compuesta por el administrador, un comerciante y un vista; en los delitos de contrabando y defraudación entienden *Juntas administrativas*, que se componen del jefe de hacienda de la provincia en unos casos, y en otros del Administrador principal de aduanas, del interventor de la aduana ó del de hacienda, el abogado del Estado, un vista y un comerciante. Las juntas se acomodan á las reglas generales del procedimiento económico, y las administrativas, una vez declarado el delito, le pasan á conocimiento del juzgado con los reos, si éstos hubieran incurrido en pena personal. En las causas de contrabando marítimo, el juez competente es el de marina.

El resguardo marítimo se rige por el decreto de 18 de Enero de 1869, la real orden de 3 de Febrero de 1877 y la ordenanza de 1.° de Julio de 1779. Las fuerzas del resguardo terrestre se componen de dos secciones: los *Carabineros del Reino* y los *Carabineros veteranos*, y están sujetos á los reglamentos de 31 de Enero de 1854 y 25 de Enero de 1866.

La vigilancia se ejerce no sólo en las costas y fronteras, sino, además, en la llamada *zona fiscal*, que marca un espacio en el interior del país, por el cual no pueden circular los mercancías sin una *guía* expedida por el remitente y visada por las aduanas. Las ordenanzas de 1884 suprimieron la zona fiscal; pero el decreto de 10 de Noviembre de 1891 restableció una demarcación fronteriza de 10 kilómetros de radio, y el de 23 de Febrero de 1893, señaló los términos municipales que comprende la zona especial de vigilancia aduanera, las formalidades que en ella deben observarse y los géneros á ellas sometidos. Las orde-

nanzas actuales reproducen las disposiciones de 1893 [1].

La renta de aduanas ha sido siempre una de las más importantes del erario: llegó á producir en 1796 más de 50 millones de pesetas, y si bien luego decae por efecto de las vicisitudes políticas, se repone otra vez desde 1845, en que dió ya 30 millones, para seguir creciendo rápida y considerablemente; en 1856 produjo 49 millones; el año 1875-76 subió á 72 millones; en 1882-83 ascendió á 144 millones la recaudación, que fué de 157 en 1889-90, y en 1900 ha dado un rendimiento de cerca de 172 millones. Es de advertir, sin embargo, que figuran unidos á los derechos arancelarios los que se cobran en las aduanas por el impuesto de transportes, así como los de cuarentena y lazareto. Los ingresos que propiamente constituyen esta renta fueron los que se expresan en los conceptos siguientes:

	PESETAS
Derechos de importación	145 520.085
— de exportación	4.448 582
— menores	1.308 007
TOTAL	151 276.674

Los derechos menores consisten en los de *depósito*, *guías*, *precintos* y otros pequeños servicios que son retribuídos en las aduanas. Ahora bien: los gastos especiales de la renta suben á más de 21 millones de pesetas; la administración del ramo cuesta 2 millones y medio, las indemnizaciones por derechos del material de obras públicas importan 3, y los resguardos invierten 15.958.740, con lo que el ingreso líquido por aduanas queda reducido á unos 129 millones de pesetas.

A pesar del excesivo coste de los resguardos, la renta es todavía muy importante, y éste es, sin duda, uno de los

[1] Véanse, entre otras, la real orden aclaratoria de varios artículos de las ordenanzas, fecha 26 de Diciembre de 1894.

impuestos mejor administrados entre nosotros, ya por las facilidades que su naturaleza presenta, ya también por el mayor cuidado que se ha puesto en organizarle. Sus progresos se han obtenido de una manera visible, gracias á las reformas liberales, y después, cuando ha vuelto á extremarse la protección, sólo han podido mantenerse con una absurda elevación de los derechos, que afecta, sobre todo, á los artículos de primera necesidad y de importación inevitable, como los cereales, las máquinas, etc. Es en vano por el momento luchar contra las corrientes proteccionistas que todo lo avasallan; la generalidad del mal, prueba del gravísimo retroceso que hay en el sentido de las relaciones internacionales, sólo se corregirá con las dolorosas enseñanzas de la experiencia. Los Gobiernos elevan por todas partes los derechos arancelarios para facilitar, dicen, ó hacer más ventajosa la celebración de tratados de comercio, y esta conducta, que es *tan discreta* como la que consiste en multiplicar los armamentos para sostener la paz, no se abandonará sino en fuerza y por el exceso de los daños que produce.

En cuanto á las ordenanzas ó reglamentos del impnesto, que se habían liberalizado también dando facilidades y garantías al tráfico, han vuelto á inspirarse en las suspicacias y desconfianzas del antiguo régimen. Los grandes alicientes que ofrece al contrabando la elevación de los derechos arancelarios producen, como consecuencia necesaria, reglamentos exigentes y opresores, y así hemos visto que las disposiciones vigentes restablecen la zona fiscal con su cortejo obligado de restricciones y formalidades, que perjudican más á los comerciantes honrados que á los defraudadores.

XXIV

Impuesto de consumos.

I. Aunque es tan moderna como impropia la denominación de este tributo, bien antiguos son sus precedentes y su origen, que están en la *centesima rerum venalium*, cobrada por los romanos, en la *alcabala* de la Edad Media y en los *millones* introducidos por los monarcas de la casa de Austria. La alcabala, cuyo tipo más común fué el 10 por 100, recargada hasta el 14, como hemos visto en la historia con los *cientos* ó *cuatro unos*, y los millones que dieron lugar á estancos, sisas y derechos varios, constituían las rentas llamadas provinciales, porque en su origen al menos sólo se satisfacían en Castilla. Fracasadas todas las tentativas que se hicieron para reducir ó unificar esos impuestos, que gravaban la circulación y el tráfico, el tiempo pasó sobre ellos sin obtener más progreso que alguna diminución en las exenciones y privilegios concedidos á localidades, clases sociales é industrias determinadas, que los hacían más y más odiosos y desiguales.

Suprimido el impuesto el año de 1813, Garay creó en 1817 unos *derechos de puertas* en sustitución de las rentas provinciales, que debían cobrarse en las capitales y puertos habilitados sobre toda clase de géneros y frutos. Rebajada la tarifa de esos derechos en 1820, y suprimidos luego, volvieron á aparecer en 1824 como forma que se daba

á las rentas provinciales, otra vez establecidas en las poblaciones más importantes. En 1830 se modificaron las tarifas y se arrendó esta contribución por cinco años, al cabo de los cuales volvió á encargarse la Hacienda de administrarla.

La reforma tributaria de 1845, manteniendo los derechos de puertas en las capitales de provincia y puertos habilitados, sustituyó las alcabalas, cientos y millones con una imposición general sobre el consumo de las especies de vino, sidra, chacolí, cerveza, aguardiente, licores, aceite de oliva, jabón y carnes, exigida con tipos uniformes á los fabricantes de cerveza y jabón, y en los demás artículos al vendedor para el consumo inmediato y al consumidor cuando lo fuere de productos de su cosecha, fabricación ó comercio, con arreglo á una tarifa que dividía en ocho clases las poblaciones. Reducidos los derechos de puertas en 1851 á noventa y nueve artículos de los de comer, beber y arder, y suprimidos, luego, al par que los de consumos por la ley de 9 de Febrero de 1855, el real decreto de 15 de Diciembre de 1856 los estableció de nuevo, fundiendo unos y otros derechos en una sola *contribución de consumos*, acomodada á dos tarifas, una igual á la de 1845 para las capitales y puertos habilitados, y otra para las demás poblaciones, que comprendía á un gran número de artículos.

El Sr. Salaverría, en el presupuesto de 25 de Junio de 1864, introdujo algunas novedades importantes en la legislación de este ramo; exceptuó del pago diez y ocho artículos de los antes gravados; modificó las tarifas, que comprendieron ambas iguales especies, diferenciándose únicamente en la cuantía de los derechos, proporcionada lo mismo para los capitales que para los pueblos al número de habitantes, y fomentó los encabezamientos, que llegaron á ser obligatorios para los municipios dentro de ciertas condiciones.

Los partidos políticos que llevaron á cabo la revolución de Septiembre se habían comprometido á prescindir de los

consumos; las juntas locales que promovieron el alzamiento se apresuraron á decretar la abolición, y una orden del Gobierno provisional, fecha 12 de Octubre de 1868, hubo de sancionar aquellos ofrecimientos y estos hechos, creando, para sustituir al suprimido, un nuevo impuesto, que se llamó *personal*, y era mezcla de capitación é inquilinato. Pero esta contribución no logró arraigo, y los consumos volvieron como recurso local, primero con desobediencia de la prohibición establecida, luego á virtud de la ley de 20 de Febrero de 1870, que autorizó á las corporaciones populares para valerse de ese arbitrio, y por último, en beneficio del Estado, conforme al decreto-ley de presupuestos de 26 de Junio de 1874.

Restablecióse ahora el impuesto con una sola tarifa, que dividía las poblaciones en seis clases por razón del número de sus habitantes, y aunque se excluyeron algunos artículos de los sometidos al pago de derechos en 1868, se gravaron otros nuevos, entre ellos la sal y los cereales y sus harinas. Modificada la tarifa por real decreto de 8 de Mayo de 1875 y en la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876, la del año siguiente (11 de Julio) volvió al sistema de las dos tarifas, una para las capitales y pueblos mayores de 15.000 habitantes, y otra para las demás localidades; adicionó la primera con buen número de especies y eliminó de ambas la sal, que pasaba á ser objeto de otras imposiciones. La ley de 31 de Diciembre de 1881 no cambió las tarifas, pero dictó reglas muy interesantes para los encabezamientos; la de 6 de Julio de 1882 trató de corregir los males á que había dado lugar la aplicación de aquélla, rectificando los cupos señalados á los pueblos en virtud de sus prescripciones, y el presupuesto fecha 7 de Julio de 1888 reformó los tipos de encabezamiento y las tarifas.

La ley de 26 de Junio de 1888 creó un impuesto sobre alcoholes, que se llamó *especial de consumos*, aunque habia de cobrarse por diferentes medios, y se reformó en 21 de Junio de 1889; por eso el reglamento de esta última fecha

trata de la contribución general de consumos y del especial sobre alcoholes. Una ley de 30 de Agosto de 1896 aprobó tres bases para la reforma del impuesto, que fueron desenvueltas en reglamento provisional de la misma fecha, reemplazado por el vigente del 11 de Octubre de 1898.

Regúlase el impuesto por dos tarifas, que son las mismas de 1888, recargadas para la sal por la ley del 30 de Agosto de 1896. La primera, que se aplica á toda clase de poblaciones, grava los artículos siguientes: carnes, aceites, vinos, vinagre, cerveza, sidra y chacolí; granos, legumbres y sus harinas; pescados de río y mar, sus escabeches y conservas; jabones, carbón vegetal y mineral; conservas de frutas y hortalizas; sal común. La tarifa segunda, aplicable únicamente á las capitales de provincia, puertos de Cartagena, Gijón y Vigo y poblaciones de más de 30.000 habitantes, comprende: las aves de todas clases, caseras y silvestres, las trufadas y en conserva; la nieve y el hielo, la cera, estearina, parafina y esperma; los huevos, la leche, queso y manteca; la paja, hierbas ó plantas para el ganado y, por último, la leña. Se exceptúan, sin embargo, los granos destinados á lo siembra, los carbones y leñas que se emplean como combustibles en la fabricación, y los aceites exclusivamente medicinales y olorosos, los vinos también medicinales y los alcoholes destinados al encabezamiento, y se concede rebaja á la sal empleada en la agricultura ó la industria. Ambas tarifas señalan para cada una de las especies seis tipos diferentes de gravamen, clasificando, al efecto, las poblaciones en otros tantos grupos, con arreglo al número de sus habitantes. La primera columna de derechos se aplica á las localidades cuyos pobladores no pasan de 5.000; la segunda, á las que, pasando de este número, no exceden de 12.000; la tercera, á las que tienen de 12.001 á 20.000; la cuarta, á las 20.001 hasta 40.000; la quinta, á las de 40.001, hasta de 100.000, y la sexta, á las que cuenten desde 100.001 en adelante.

La tarifa especial de alcoholes y aguardientes es la es-

blecida en 1889 y los grava con 35 céntimos de peseta por cada grado centesimal en hectolitro en las poblaciones de hasta 5.000 habitantes, con 40 céntimos para las poblaciones que no pasen de 12.000 habitantes, con 45 hasta 20.000 habitantes y con 55 en las que excedan de ese número, capitales de provincia, Cartagena, Gijón y Vigo.

Para la clasificación de las poblaciones, los términos municipales se dividen en tres zonas: el *casco* ó conjunto de la población agrupada, el *radio* ó espacio comprendido hasta la distancia de 1.600 metros desde los muros ó última casa del pueblo, y el *extrarradio*, que es todo lo demás de la demarcación municipal. Las tarifas se aplican computando la población que habita en el casco y en el radio; en el extrarradio se exigen los derechos por medio de conciertos obligatorios.

Los ayuntamientos pueden imponer sobre todas las especies tarifadas, excepto la sal, un recargo hasta de 100 por 100 con destino á las atenciones de sus presupuestos. Cuando la hacienda recauda directamente, percibe el 10 por 100 de los recargos municipales, como gastos de administración. A solicitud de los pueblos y previo expediente justificativo el Gobierno puede modificar las tarifas, excluir de ellas artículos é incluir otros no gravados. Se establecerán *derechos módicos* para todas las poblaciones donde la introducción anual de cualquiera especie gravada sea cuatro veces mayor, al menos, que el consumo que se haga de ella. Para esto es necesario acreditar esos extremos y la petición unánime ó de la mayoría absoluta de los cosecheros é industriales que especulen con los artículos de que se trate. Los derechos módicos consisten en una parte alícuota de los señalados en las tarifas, igual á la que represente el consumo con relación á la totalidad de las especies introducidas en las poblaciones.

Los medios de que se vale el Estado para hacer efectivo el impuesto son los siguientes: la administración directa, los conciertos gremiales, el arriendo á venta libre y los encabezamientos municipales.

Administrará por sí misma la hacienda, cuando no acepten ó no cumplan los encabezamientos señalados las capitales de provincia y poblaciones asimiladas. En este caso se aplicarán las tarifas y no se admitirán más conciertos que los de labradores que provean á los jornaleros.

Si lo estima preferible á la administración directa, el Estado podrá celebrar en las poblaciones indicadas conciertos con los gremios, encargándose éstos del impuesto, ya por reparto entre sus individuos, ya por el cobro de los derechos que cada uno devengue.

Si se acudiere al arriendo en las referidas localidades ó en los ayuntamientos que no hayan cumplido sus obligaciones, se contratará mediante subasta por término de uno á cinco años [1], con fianza de una cuarta parte del precio anual estipulado. El Gobierno podrá conceder el arriendo en las capitales por la cantidad que estime conveniente, previa invitación al ayuntamiento para que acepte el encabezamiento por esa suma. En los demás pueblos donde quedara desierto el concurso para el arrendamiento, los ayuntamientos determinarán la manera de hacer efectivo el impuesto dentro de los límites establecidos por el reglamento.

Los encabezamientos generales, que comprenden á toda una población, dan á su ayuntamiento el derecho de recaudar para sí los derechos de consumos mediante el abono de un cupo ó cantidad fija. Según la legislación de 1845, el encabezamiento era voluntario para los municipios; mas luego ha ido extendiéndose este medio de recaudación hasta ser el más frecuente. En 1864 se hizo obligatorio, con la excepción de Madrid, las capitales del litoral y los puertos habilitados, y en 1866 se admitió que también estas localidades pudieran encabezarse. Volvióse á generalizar el sistema de encabezamientos cuando se restableció el impuesto en 1874, y éste es el medio que ha prevalecido también en las disposiciones de 1888 contra

[1] Decreto de 17 de Abril de 1900, que reforma cuatro artículos del reglamento.

las tendencias de la ley de 1885, favorable á la administración directa y el arriendo. Son obligatorios en la actualidad para las poblaciones menores de 30.000 habitantes y voluntarios para las que pasen de ese número, capitales y puertos asimilados.

El señalamiento de los cupos vino haciéndose de una manera arbitraria hasta que la ley de 21 de Julio de 1878 fijó tipos generales de imposición; avanzando más por este camino, la ley de 1881 estableció tipos medios para el gravamen individual en las poblaciones del primer grupo ó categoría, y para las demás localidades un sistema fundado en el laudable propósito de estimar las condiciones económicas de cada provincia primero, y luego, dentro de ella, las circunstancias diversas de cada localidad. La ley de 1888, que rige en esta parte, señala para las poblaciones de la primera categoría un tipo máximo de gravamen individual, que varía desde 9 hasta 20 pesetas, según el número de habitantes, y en las demás localidades el encabezamiento se fija por el tipo mínimo de 1,40 y el máximo de 9 pesetas por habitante, con arreglo también á bases de población. Los encabezamientos que resulten de ese modo se aumentan á razón de 50 céntimos de peseta por habitante por el consumo de sal, y con el cupo correspondiente á los alcoholes.

Los modos de recaudación que se conceden á los municipios para hacer efectivos sus encabezamientos son: en las capitales y poblaciones asimiladas, la administración municipal, los conciertos gremiales y el arriendo á venta libre de las especies; en las otras poblaciones, además de esos medios, pueden emplearse el arriendo con venta exclusiva y el repartimiento vecinal. Para el cupo de la sal, los ayuntamientos pueden establecer también la venta exclusiva de ese artículo. La venta exclusiva al por menor de las demás especies, aplicable tan sólo en los lugares de menos de 5.000 habitantes, consiste en establecer puestos donde únicamente se permitirá la venta en cantidad menor de 6 kilos ó litros de líquidos y carnes frescas ó sala-

das dentro de un precio señalado como máximo. El reparto vecinal se autoriza en los pueblos que justifiquen haber intentado, sin éxito, la aplicación de los otros medios que pueden emplear. Se exceptúan del reparto el grupo de aguardientes y licores, que ha de ser encabezado, y el de granos ó líquidos, porque uno de estos dos ha de encabezarse también forzosamente.

Una vez autorizado el repartimiento por la administración, ésta nombra para ejecutarle un número de repartidores igual al de concejales, en que tengan representación todas las clases del vecindario. La junta de repartidores, tomando por base el tipo medio de gravamen, determinará las categorías en que ha de dividirse á los contribuyentes, dentro de la quinta parte y hasta el quíntuplo de aquel tipo. El reparto ha de hacerse por el encabezamiento, más el recargo municipal y un 8 por 100 para atender á las partidas fallidas y á los gastos de cobranza, y están exceptuados de él los pobres de solemnidad, los forasteros que no tengan casa abierta por más de treinta días, los concurrentes á casas de baños, los huéspedes y los militares y marinos de la armada en activo servicio.

No podemos descender á más pormenores acerca de la recaudación del impuesto, y habremos de referirnos, en todo lo que concierne á los adeudos, fielatos, registros, tránsitos, depósitos, fábricas y ferias, al reglamento de 1898, que hemos venido citando [1]. Mencionaremos también el real decreto de 29 de Septiembre de 1885, que aprobó el reglamento para organizar el resguardo especial de consumos, encargado de auxiliar la recaudación ó impedir el contrabando, y daremos, por último, noticia de las correcciones con que se castiga la infracción del reglamento. Consisten éstas en exigir el pago de cantidades que varían desde el importe hasta el décuplo de los derechos y recargos, y en la imposición de multas desde 25 hasta 500 pesetas. La ocultación de las especies gravadas,

---

[1] Al número 327 llegan los artículos de ese reglamento.

su introducción fraudulenta en las poblaciones y la desobediencia de los preceptos reglamentarios, que garantizan los intereses de la hacienda, son los casos en que se aplican las penas señaladas. Los medios artificiosos que sirvan para la defraudación serán inutilizados, y si al realizarla se cometiera algún delito, la administración le pasará al conocimiento de los tribunales. Las correcciones se aplican por juntas administrativas que preside, en las capitales el administrador de hacienda, y en las demás poblaciones el alcalde. Contra la decisión de la junta puede reclamarse en primera instancia ante el delegado de Hacienda y los fallos de éste son apelables para ante la dirección, si la responsabilidad declarada no excede de 1.000 pesetas, y ante el ministerio en otro caso. Cuando la responsabilidad no exceda de 12 pesetas, el asunto se resuelve verbalmente por la administración del ramo, y el interesado puede reclamar de su acuerdo al delegado de la provincia.

Conforme á la novedad introducida por la ley de 31 de Diciembre de 1881 sobre procedimientos económico-administrativos, ha lugar á entablar el recurso contencioso contra las providencias gubernativas de segunda instancia, que recaigan en materia de impuestos indirectos, y puede emplearse, de consiguiente, en las reclamaciones que tengan por motivo la administración del de consumos.

Los rendimientos del impuesto de consumos y del derecho de puertas se calcularon, al establecer aquél en 1845, por la cantidad de 45 millones de pesetas; pero la recaudación no llegó á los 40 millones hasta 1852, y esto es lo que escasamente producía al suprimirle en 1855; en 1867-68 se obtuvieron ya de los consumos 47 millones y medio; en el primer año de su tercera época (1874-75) el rendimiento fué de cerca de 60 millones, y luego ha venido subiendo continuamente hasta dar 87 millones en 1887-88; vuelve á bajar con la separación de los alcoholes, y en 1900 se recaudaron por los consumos, recargados con una décima, 89.405.962 pesetas. Las Provincias

Vascongadas satisfacen por este concepto: Álava, 209.378 pesetas; Guipúzcoa, 560.511, y Vizcaya, 680.646, con las compensaciones establecidas. Como la recaudación se hace por los ayuntamientos, no figuran en el presupuesto gastos especiales á cargo de esta renta.

Prescindiendo de los derechos, que, como luego hemos de ver, aun cobrados por las aduanas son realmente de consumos, la suma de las partidas consignadas, á la que es preciso añadir el importe de los recargos municipales y los gastos de la recaudación, nos autoriza para afirmar que esta contribución cuesta al país bastante más de 150 millones de pesetas.

Ese guarismo excede en elocuencia á todas las consideraciones que, á nombre del derecho, de la economía y de la hacienda rechazan en general los impuestos indirectos, y más particularmente los que gravan al consumo. Y eso que la dificultad mayor no consiste en admitir el principio en que se fundan las imposiciones de esta última clase, sino que los inconvenientes surgen de un modo insuperable cuando se trata de darle aplicación y desarrollo, como podemos observar reflexionando un momento sobre lo establecido por nuestra legislación del ramo.

Las tarifas comprenden un cierto número de artículos que sirven para la alimentación y para usos diferentes. ¿Por qué son esos y no otros los gravados? Su elección es puramente discrecional y no obedece á principio alguno. Los derechos no guardan una relación determinada con el valor de las especies, y sería imposible establecerla, porque los precios varían continuamente y son distintos, según las localidades; luego aquéllos son arbitrarios por completo. El tipo del impuesto cambia de unas á otras poblaciones; mas ¿por qué se las clasifica y agrupa á éstas para medir sus fuerzas contributivas en razón al número de los habitantes de cada una? Y dado que esta base sea legítima, ¿por qué se formará el primer grado de la escala con los pueblos que tienen 5.000 almas y no con los de 3.000 ó 7.000? ¿Por qué el segundo grupo comenzará en

los 12.001 habitantes y no antes ó después? Arbitrariedad y siempre arbitrariedad, porque á ella se condena irremisiblemente todo el que obrá sin la guía de un principio razonable.

El Estado debe administrar por sí mismo los impuestos con que se sostiene, y esto es imposible tratándose de los derechos sobre el consumo, porque serían enormes los gastos á que daría lugar la recaudación directa. Es inevitable, por lo tanto, el confiar la administración á los municipios, el acudir á los encabezamientos en el mayor número de las poblaciones. ¿Y cómo se fijan los cupos para el encabezamiento? Ya hemos visto que se procede sin norma ni criterio alguno, pues á esto equivale el señalar como única base para el cálculo del consumo el número de habitantes. La ley misma de 1881, con sus *tipos del consumo individual* para cada una de las especies tarifadas, no representa más que la arbitrariedad contenida, una arbitrariedad reglamentada. La administración sienta ciertas hipótesis y se obliga á apreciarlas conforme á un procedimiento también determinado; mas la arbitrariedad aquí está en el punto de partida, porque los tipos adoptados tanto para las cuotas como para los consumos individuales son cálculos infundados. Para que fuesen no más que *aproximados*, sería necesaria una estadística dificilísima, y sabido es que aquí carecemos hasta de las más sencillas [1]. Además, para que los municipios de un gran número de poblaciones puedan hacer efectivos los encabezamientos, ha sido preciso concederles que echen mano del *reparto* y de la *venta exclusiva*, el primero origen de infinitos abusos, y medio, por otra parte, el más contrario á la naturaleza del impuesto, como que le hace de forma directa, y la segunda no me-

[1] Véase el proyecto de reforma presentado á las Cortes en 16 de Junio de 1899. Trata de demostrar que el impuesto no es excesivo, si bien prescinde de los recargos municipales y de los gastos de recaudación. Reconoce la existencia del fraude y los vicios de la administración, y amplía las facultades de ésta.

nos inicua, puesto que establece un verdadero *estanco* de los artículos de subsistencia.

Y todos esos males, según hemos indicado, no son imputables únicamente á nuestras leyes, sino vicios que siempre, y en una ú otra forma, produce fatalmente el impuesto de consumos. ¿Cómo, pues, no desear la abolición de un recurso que, sobre faltar á la igualdad y á la justicia, lleva consigo tales inconvenientes financieros? Nosotros la anhelamos vivamente; pero no la consideramos por el momento realizable. Hay ciertamente un modo de suprimir ese tributo, causa de privaciones y sufrimiento sin número, que consiste en rebajar el presupuesto de gastos en una cantidad igual á la que el de ingresos perdería con la reforma; mas esto, aunque no sea, ni mucho menos, imposible, estamos, por desgracia, bien seguros de que no ha de realizarse, y juzgamos temerario el proponer la supresión de los consumos, en tanto que esta medida suponga la necesidad de reemplazarlos. Por dos veces se ha intentado resolver así el problema, como *sustitución* que no como *supresión* de los consumos, y en ambas el fracaso ha sido semejante: no pudo hacerse efectiva la *derrama* de 1856, ni pudo mantenerse el *impuesto personal* de 1868. Después el presupuesto de 1893 y el decreto de 29 de Marzo de 1894 quisieron sustituir los derechos de consumos sobre el vino con un impuesto establecido directamente sobre los productores, y este ensayo parcial tuvo el mismo resultado que los otros generales. Claro está, por otra parte, que es de igual modo impracticable obtener de una nueva contribución indirecta la suma que proporciona la de consumos, según exigen las necesidades de nuestros presupuestos.

Por eso hemos de contentarnos con hacer votos para que la diminución de los gastos públicos y la mejora de las contribuciones directas permitan, reducir primero gradualmente y acabar al fin con el impuesto más desigual y antieconómico de todos ellos.

XXV

Impuestos sobre los alcoholes, el azúcar, la achicoria y materias que sirven para el alumbrado.

I. Con la ley y reglamento del 26 de Junio de 1888 se dió principio en España á la obra de establecer un impuesto sobre el alcohol, que en otros países rinde ingresos cuantiosísimos. Aquellas disposiciones crearon un derecho de *consumos* de 75 céntimos de peseta por grado en hectolitro, que debía cobrarse en las aduanas á los importadores y en la Península á los fabricantes, exigiéndose además, para la venta al por menor de alcoholes, aguardientes y licores, patentes especiales, sobre el abono de la contribución industrial.

No llegó á regir durante un año ese sistema y otra ley, de 21 de Junio de 1889, adoptó nuevas bases para el impuesto, que había de consistir en el pago de 25 pesetas por hectolitro á la importación ó fabricación de los alcoholes, exceptuando á los obtenidos de vino, y en derechos de consumo iguales para todos. Volvió al procedimiento de las patentes la ley de presupuestos de 1892, que admitió el principio de un derecho diferencial de 25 céntimos por grado para los alcoholes obtenidos del vino y de una peseta para la importación y fabricación de los llamados *industriales*. Hasta el 26 de Noviembre de aquel año no se

dictó el reglamento para la ejecución de esa ley, y fué ya derogada por la de 5 de Agosto de 1893, en la que se mantenían las *patentes de elaboración*, proporcionadas á la calidad de los aparatos para los alcoholes procedentes de la uva, se gravaba con 37,50 pesetas por hectolitro el alcohol de cualquiera otra procedencia, lo mismo el importado que el de producto nacional, y se insistía también en las patentes de vendedores. Modificadas éstas por decreto de 8 de Febrero de 1894, el presupuesto de 1895 reformó las de elaboración, la ley de 10 de Junio de 1897 sustituyó las de venta con aumentos en la contribución industrial, y por último, el reglamento de 19 de Abril de 1898 ha compilado toda esa accidentada é ineficaz legislación, y se halla en vigor ahora, porque los proyectos ulteriores de reforma [1] fracasaron ante la competencia declarada entre viticultores é industriales.

Por medio de las patentes de elaboración pagan los productores de alcoholes obtenidos de la uva y sus residuos un derecho proporcionado á la clase de aparatos empleados, que varía desde 18 hasta 135 pesetas. Si utilizan exclusivamente los residuos de la uva y no el vino, satisfarán tan sólo el 20 por 100 de las cuotas señaladas. La fabricación de alcoholes producidos con materias distintas de la uva y las importaciones del extranjero y posesiones españolas contribuirán con 37,50 pesetas por hectolitro. Unos y otros productores están obligados á presentar en las administraciones de hacienda cuatro ejemplares de una declaración jurada, en que reseñarán todas las condiciones en que establecen su industria. Se admiten en las aduanas habilitadas depósitos de alcoholes, que podrán reexportarse libremente y sólo pagarán los derechos establecidos cuando salgan de los depósitos para el interior del país. Los alcoholes que se califiquen de impuros en el reconocimiento serán inutilizados ó reexportados.

[1] Debe consultarse el presentado á las Cortes por el Sr. Villaverde, en 18 de Junio de 1900, por el estudio que se hace en el preámbulo y los datos que le acompañan.

Ingenieros industriales comprueban las declaraciones de los fabricantes, y en caso de discordancia, se verifica segundo reconocimiento, y el delegado resuelve con apelación ante la Dirección y el Ministerio, según sea la cuantía del asunto. Los destiladores de vino y residuos de uva disponen libremente de sus productos; los otros fabricantes serán intervenidos en todas sus operaciones por la Administración.

El reglamento *define* los delitos y las faltas en que puede incurrirse contraviniendo á sus disposiciones. La defraudación se castiga administrativamente con multas, que pueden llegar á 2.500 pesetas y las faltas también con aumentos de los derechos y multas que varían según los casos [1].

El impuesto se halla á cargo de la Dirección de aduanas, que directamente interviene y fiscaliza la fabricación de alcoholes en las provincias de costa y frontera, y en todas llevan la contabilidad las administraciones de hacienda.

En 1900 se han recaudado por los alcoholes 2.694.948 pesetas. En equivalencia de este impuesto las provincias Vascongadas satisfacen: Álava, 3.740 pesetas; Guipúzcoa, 12.766, y Vizcaya, 14.690. Los gastos especiales de esta renta aparecen englobados con los de aduanas, si bien por real orden de 18 de Agosto de 1899 se abrió un crédito de 150.000 pesetas para administración é intervención del impuesto.

El alcohol es, después del tabaco, el artículo que más se presta á una imposición especial ó derecho de consumo, si bien hay que tener en cuenta que los alcoholes son materia de muchas aplicaciones industriales y sirven especialmente para el encabezamiento y manejo de los vinos. Á pesar de esto, acabamos de ver que han sido inútiles los

---

[1] Véanse el decreto de 22 de Enero y las reales órdenes de 1.º, 9 y 29 de Febrero de 1901, que hacen modificaciones en el reglamento.

repetidos intentos de nuestra administración para organizar ese impuesto, y lejos de haberse conseguido hacer del alcohol un artículo de renta, los ingresos por este concepto, que se acercaron á 16 millones de pesetas en 1889-90, han ido descendiendo hasta ser menores de 2 millones en 1896 y 97. El fracaso ha de atribuirse, en mucha parte, al cambio contínuo de los procedimientos y á deficiencias de la acción administrativa, encargada de aplicarlos; pero es que además el aspecto fiscal del asunto se ha complicado con cuestiones económicas. Cuando nuestros vinos se exportaban en grande escala, se creyó conveniente favorecer la entrada de los alcoholes extranjeros; luego que las exportaciones quedaron casi anuladas, se declaró la guerra á la importación del alcohol para proteger á los vinicultores, y ahora se pretende librar á éstos también de la concurrencia que puedan hacerles los alcoholes *industriales*. Para establecer sólidamente el impuesto es preciso rectificar esos propósitos. Técnicamente son industriales todos los alcoholes, y en otro sentido, tan agrícola es el que se obtiene de la uva como el que se saca del maíz, la patata, etc.; además, las grandes destilerías, en relación con los viejos alambiques, son un progreso, que no debe contrariarse, y el vinicultor es el más interesado en que haya á buen precio alcoholes bien refinados. Es antieconómico estimular la producción de los vinos para la destilación; si se quiere proteger á los vinicultores, dense facilidades á la exportación y baratura al consumo; pero los alcoholes de producción nacional, únicos en el mercado, deben ser impuestos con un derecho elevado, adoptando las disposiciones convenientes para que no alcance ese gravamen especial al alcohol, previamente inutilizado para la bebida, que necesita la industria.

II. El azúcar estuvo gravado con derechos de importación y de consumo, hasta que el decreto de 27 de Noviembre de 1862 dispuso, que los artículos coloniales, incluidos en las tarifas de consumos, pagasen estos derechos en las aduanas á la vez que los de importación, y luego circula-

sen libremente; abolida una parte del impuesto al desaparecer el de consumos, se restableció con carácter transitorio sobre el azúcar y otros artículos por la ley de 26 de Diciembre de 1872, fué aumentado por la de 21 de Julio de 1876, se recargó después con el impuesto municipal y vino á quedar en su totalidad á beneficio del Tesoro. En efecto, cuando se autorizó á los ayuntamientos para gravar los consumos, se declararon sujetos á esa exacción los artículos que eran ya objeto del impuesto transitorio en las aduanas, y en 1877 (ley de 11 de Julio) se permitió á los municipios imponer el cacao, la canela, el azúcar, etc., en una cantidad igual á la que estas especies satisfacían al Tesoro por derecho transitorio; pero teniendo en cuenta la dificultad de que los ayuntamientos hicieran efectivo ese recargo, el Estado se encargó de cobrarle en las aduanas, compensando á los pueblos con la rebaja de 25 céntimos de peseta por habitante en el impuesto sobre la sal, y con la supresión del 5 por 100 que devengaban los presupuestos municipales.

Las mismas disposiciones que fueron origen del impuesto transitorio, es decir, el real decreto de 1862 y la ley de 1872, crearon y modificaron respectivamente los derechos sobre el azúcar que produjeran las fábricas de la Península é islas Baleares. Recaudábase este impuesto por medio de encabezamiento de los fabricantes; mas la ley de 11 de Julio declaró la caducidad de los conciertos celebrados y mandó, que se cobrara directamente el derecho establecido de 8 pesetas 80 céntimos por cada 100 kilogramos. Se volvió á los encabezamientos en 1878, y se hicieron rebajas en el impuesto por decreto de 5 de Octubre de 1884 y por la ley de presupuestos de 1887, encaminadas á favorecer la producción nacional.

La ley de 30 de Junio de 1892 creó, en sustitución de los impuestos que entonces existían, un *derecho interior* sobre los azúcares, equivalente al de consumos, que gravaba diferencialmente á los extranjeros, los de nuestras colonias y los nacionales. Este derecho debía cobrarse en

las aduanas y de los fabricantes españoles por medio de conciertos, otorgándose á los exportadores de azúcar refinado, que procediese de las colonias, la devolución de los derechos. La ley del 30 de Agosto de 1896 mandó rectificar los conciertos, que se habían celebrado sobre una producción de azúcar mucho menor que la verdadera, y un decreto de 11 de Agosto de 1899 estableció nuevas bases para esos contratos. Por último, la ley de 19 de Diciembre de 1899 y su reglamento del 2 de Enero de 1900 han organizado el que denominan *impuesto del azúcar*

En lo fundamental, sin embargo, se mantienen las bases que antes regían y el impuesto es de importación sobre el azúcar, productos análogos, mieles, chocolate, dulces, sacarina y medicamentos azucarados, que pagan desde 1 á 85 pesetas por 100 kilos, y de fabricación para el azúcar, glucosa, mieles y sacarina que se produzcan en la Península é Islas Baleares, gravados con derechos de 3 á 25 pesetas cada 100 kilogramos. La exacción de éstos se hará á la salida de las fábricas ó refinerías. Se exceptúan del pago las mieles de producción nacional que se destinen á la fabricación de alcoholes, así como el azúcar y las mieles del mismo origen que sean objeto de exportación, y se devolverán 12 pesetas 50 céntimos á los exportadores de chocolates y dulces por cada 100 kilogramos y 4 pesetas á los de frutas y galletas finas. Los productos sujetos al impuesto deben circular con guías, y los fabricantes han de presentar relación firmada por triplicado de los medios que se proponen emplear y de las épocas de trabajo. Las fábricas de azúcar, glucosa y mieles tendrán intervenidas sus operaciones por un empleado de hacienda. Los delitos de defraudación se castigan administrativamente con recargos sobre los derechos del triplo al quíntuplo y multas desde 500 á 10.000 pesetas, según los casos, y las faltas con multas de 50 á 2.000 pesetas. Los procedimientos son los establecidos por las ordenanzas de aduanas [1].

[1] Véase la real orden de 1.º de Febrero de 1901, que modifica otra de 5 de Abril de 1900.

Administra este impuesto la Dirección de aduanas por medio de éstas en las provincias de costa y frontera, y en el interior valiéndose de las administraciones de hacienda. El reglamento se puso en vigor el día 1.° de Febrero de 1900, y durante ese año los ingresos obtenidos fueron 12.541.053 pesetas, contra 17.500.000 que se habían presupuestado. Aun así, esa recaudación lleva considerable ventaja á las anteriores, porque en cada uno de los seis últimos años el impuesto no rindió más que millón y medio de pesetas. Los gastos especiales de investigación van unidos con los de aduanas y alcoholes [1].

Sin duda que los conciertos con los fabricantes, por las bases adoptadas para establecerlos y los vicios de la administración, dieron lugar á una defraudación escandalosa, que había casi anulado la imposición del azúcar; pero el gravamen actual se funda en un régimen de violencia y de injusticia. Imposibilitada la importación de los azúcares extranjeros, la subida en el precio de este artículo ofreció grandes lucros á su producción con la remolacha, y se multiplicaron las plantaciones y las fábricas dedicadas á esa industria, hasta el punto de que ya amenazan exceder los límites del consumo. Ahora el Estado dice á los fabricantes: yo mantego un derecho arancelario de 100 pesetas por 100 kilogramos de azúcar, os hago dueños del mercado y no podéis quejaros de que imponga 50 pesetas á vuestros azúcares, cuando os entrego á discreción á los consumidores. Es la tan sabida historia del monopolio proteccionista, que engendra las exigencias del fisco, el sacrificio del consumidor, el exceso de la producción y las reclamaciones incesantes de los mismos protegidos. La industria azucarera sufre ya los primeros síntomas de la crisis á que está condenada, ha entrado en el camino de los *trusts* ó conciertos entre los fabricantes, y el impuesto excesivo como industrial y como derecho de con-

---

[1] En los seis primeros meses de 1901 este impuesto ha rendido más de 9 millones de pesetas.

sumo sobre un artículo de verdadera necesidad agravará esa situación, con daño muy sensible para nuestros progresos agrícolas é industriales.

III. La falsificación tan corriente que se hace del café y del te por medio de la achicoria y otros vegetales justifica la creación del impuesto sobre estos artículos, tanto por consideracionee fiscales como por la idea de poner algún límite á tales fraudes.

La ley de 28 de Noviembre de 1899 ha sujetado al pago de 100 pesetas, por igual cantidad de kilogramos, la fabricación de la achicoria tostada ó molida y las demás sustancias con que se imiten el cafe ó el te. La importación de esos artículos continuará satisfaciendo los derechos arancelarios que señala el arancel. No podrán circular los productos indicados sino en paquetes con un precinto que acredite el pago del impuesto, y se prohibe su venta bajo el nombre de café ó te, así como su mezcla con estos artículos. En lo sucesivo no podrán montarse nuevas fábricas de dichos productos sin licencia de la administración.

Los actuales fabricantes deben llevar un registro en que anotarán por días sus operaciones, é incurrirán en multa de 50 á 2.500 pesetas si no le presentaran al ser requeridos para ello.

Los precintos se expenderán en las administraciones de hacienda, y la defraudación como la fabricación ó suplantación de esos precintos se castigarán con arreglo á las ordenanzas de aduanas. Se exigirá multa del quinto al décuplo del derecho por la fijación de precintos de precio menor al que corresponda.

Administra el impuesto la Dirección de aduanas, y ha dado en su primer año un rendimiento de 166.381 pesetas.

IV. De las materias que sirven para el alumbrado, el petróleo fué la primera gravada especialmente. Sometido antes á fuertes derechos atancelarios, estuvo á punto de ser objeto de monopolio en virtud de la ley fecha 10 de Junio y decreto del 4 de Agosto de 1897; pero estas dis-

posiciones quedaron sin efecto porque no dieron resultado los concursos abiertos para el arriendo de la exclusiva, y la ley de presupuestos de 1898 creó un impuesto de consumo de carácter transitorio sobre los petróleos y productos minerales destinados al alumbrado, la luz eléctrica y la de gas.

Este impuesto debía cobrarse sobre los petróleos en las aduanas, y de las fábricas de gas y electricidad por medio de conciertos ó recaudándole los fabricantes de los consumidores.

La ley de 28 de Marzo de 1900 eliminó del impuesto á los petróleos, gravados por las tarifas de aduanas y consumos, le declaró permanente para los demás artículos y le extendió al gas empleado para la calefacción, señalando un derecho de 4 céntimos de peseta por cada kilogramo de carburo de calcio y del 10 por 100 de su precio de venta por cada metro cúbico de gas y cada kilowatt hora de electricidad. Queda exento este impuesto de todo recargo ó arbitrio municipal.

El reglamento, que lleva fecha 22 de aquel mismo mes, establece la obligación de los fabricantes de gas y electricidad de recaudar el impuesto de los consumidores, percibiendo un 3 por 100 como premio de cobranza. La liquidación se hará mensual ó trimestralmente, según se trate de las capitales ó de los demás pueblos. Si los fabricantes no justificaran la verdadera recaudación con sus libros comerciales, se liquidará el impuesto por la total producción sin más deducciones que el 15 por 100 para el gas y el 20 para la electricidad por fugas y pérdidas. Por excepción se celebrarán conciertos con los productores de flúido para su consumo y con los fabricantes de carburo de calcio. Este mismo artículo pagará el impuesto, cuando sea importado en las aduanas, con separación de los derechos arancelarios. Las infracciones se corrigen con recargos del triplo al décuplo de los valores ó con multa de 25 á 2.500 pesetas, y pueden incurrir en responsabilidad penal los fabricantes que no ingresen el importe de la recaudación.

El impuesto así reformado produjo 3.552.143 pesetas, en 1900 á lasque es necesario aumentar las cantidades del concierto con las Provincias Vascongadas, que son 40.180 de Guipúzcoa, 60.000 de Vizcaya y 5.000 por la de Alava.

Dada la generalidad que alçanzan las imposiciones sobre el consumo, no puede condenarse la extensión que reciben con esta contribución, aunque hay motivo para pedir qne se reduzca el tipo del gravamen establecido.

XXVI

Impuestos sobre carruajes de lujo, casinos y naipes y 10 por 100 sobre el arbitrio de pesas y medidas.

I. El impuesto sobre los carruajes de lujo tiene antiguos precedentes en la historia de nuestra hacienda. Se conoció ya á fines del siglo XVIII, y luego ha sido objeto de supresiones y restablecimientos, siendo la última de aquéllas la que ordenó la ley de 11 de Julio de 1877, que le redujo á arbitrio municipal, y el más próximo de éstos el decretado por el presupuesto de 1893.

La instrucción del 12 de Agosto de ese año declaró sometidos al impuesto los carruajes que sirven para comodidad, recreo ú ostentación, exceptuando los de las paradas públicas y los dedicados á servicios industriales y gravó á los primeros con una tarifa por bases de población, que señalaba el *máximum* de 250 pesetas á los de dos ó más caballerías y el tipo mínimo de 80 pesetas para los de una sola. Se reservóá los ayuntamientos la facultad de recargar con un 100 por 100 las cuotas del Estado. La ley del 30 de Junio y la instrucción del 1.° de Julio de 1895 dieron nuevas bases al impuesto, que se regulaba á tanto por caballería y carruaje, y la ley de 30 de Agosto de 1896 autorizó el arrendamiento, que no llegó á efectuarse. Quiso la ley del 10 de Junio de 1897 que esta contribución se

hiciera de patentes; el presupuesto de 1898 autorizó también otra reforma que llevó á cabo el reglamento provisional de 26 de Julio de aquel año, sin alterar sustancialmente las bases adoptadas en 1895, y ese reglamento, publicado como definitivo el 28 de Septiembre de 1899, es el vigente.

Las poblaciones se clasifican en tres grupos: forman uno las menores de 20.000 habitantes y en ellas se pagará 20 pesetas por cada carruaje y 7,50 por cada caballería; en las que pasen de aquel número, sin llegar á 100.000 habitantes, las cuotas serán de 40 y 15 pesetas respectivamente, y en las demás de 80 y 30. El recargo municipal no podrá exceder del 50 por 100. Se exceptúan únicamente los carruajes de paradas públicas y los del cuerpo diplomático [1]. Del 15 al 30 de Octubre los dueños de carruajes enviarán á la administración de hacienda en las capitales, y al alcalde en los demás pueblos, relación duplicada de los coches y caballerías que posean, y con esas relaciones se formará todos los años el padrón, que se rectificará por altas y bajas justificadas. Pueden celebrarse conciertos con los alquiladores de carruajes de lujo, y podrá también la Administración arrendar la percepción del impuesto en una ó varias provincias. Se castigan las defraudaciones por Juntas administrativas, que imponen multas equivalentes á la cuota de un año, ó de 10 á 100 pesetas, según los casos, y dobles á los que resisten ó son reincidentes, con apelación á la Dirección de contribuciones ó al Ministerio, conforme sea la cuantía del asunto.

La recaudación por este concepto, y recargado el impuesto con dos décimas, produjo 847.728 pesetas en 1900, incluyendo los recargos municipales, que importaron más de 100.000. Corresponden además á las Provincias Vascongadas: 1.500 pesetas á Alava, 6.000 á Guipúzcoa y

---

[1] Una Real orden de 15 de Junio de 1900 declara que están sujetos á la contribución los coches automóviles.

10.000 á Vizcaya. Los gastos de la administración, que consisten en el premio de cobranza señalado á cada zona y el 1 por 100 que perciben las administraciones de hacienda y los alcaldes por la formación de los padrones, se computan como minoración de los ingresos.

Admitida esta contribución por su carácter suntuario, sólo hay que decir acerca de ella que serían mucho mayores sus rendimientos, si se llevase mejor su administración, que es tan sencilla.

II. Es, en cambio, modernísima y copia del extranjero la imposición de los casinos y sociedades de recreo. La ha creado la ley de presupuestos de 1900, y consiste en un 20 por 100 del inquilinato que paguen esos círculos, sin más excepción que las sociedades de obreros y las que tengan por objeto la beneficencia ó la enseñanza.

Rigió el impuesto durante nueve meses del año mencionado, y aunque sus rendimientos se calcularon en 450.000 pesetas, no dió más que 211.673. En su equivalencia pagan las Provincias Vascongadas: Alava, 1.000 pesetas; Vizcaya, 3.000, y Guipúzcoa, 6.640. Es un arbitrio mezquino, difícil de justificar, y que no vale la pena de complicar con una rama más las ya tan numerosas de nuestra hacienda.

III. Los naipes, gravados en otras épocas de diferentes maneras, han vuelto también á ser tributarios de la hacienda pública.

El presupuesto de 1893 estableció un impuesto sobre la fabricación y venta de los naipes á razón de 30 céntimos por baraja, autorizando al Gobierno para estancar el artículo, si por concierto con los fabricantes no obtenía un rendimiento mínimo de 500.000 pesetas. No hubo, sin embargo, ni concierto ni estanco, y el impuesto se administró directamente, conforme al reglamento de 22 de Agosto de aquel año, obligando á los fabricantes á pegar un timbre en las envolturas de las barajas; pero como se concedía la devolución del impuesto correspondiente á los naipes exportados, se dió el notable caso de que aparecieron expor-

tadas más barajas que las fabricadas, y el Estado tuvo que devolver más de lo que había percibido.

Por eso el presupuesto de 1895 suprimió el impuesto, y le sustituyó con un recargo sobre la contribución industrial de 1.500 pesetas por cada prensa, y 2.000 por cada máquina de imprimir naipes. Le ha restablecido la ley de presupuestos de 1900 y se halla organizado por el reglamento de 14 de Agosto del mismo año.

Las barajas importadas pagarán 25 céntimos de peseta cada una y 15 las de producción nacional, por medio de timbres, que expenderán las aduanas y tesorerías. Los naipes destinados á la exportación llevarán también timbres de una peseta 80 céntimos por docena de barajas; pero se devolverá su importe á los fabricantes, previas las justificaciones necesarias y á condición de que *no exceda el importe de las devoluciones al valor de los timbres adquiridos*, para lo que se llevará cuenta corriente á cada fabricante. No podrá haber en las fábricas más de una gruesa de barajas sin el timbre de exportación, y se conceden plazos á los industriales para abonar los pedidos de timbres, que pasen de 500 pesetas. Podrán concertarse los fabricantes pagando trimestralmente el impuesto por el 80 por 100 de la producción total, estimándose el 20 por 100 restante destinado á la exportación, y al efecto habrán de presentar á los delegados de hacienda declaración jurada de la producción obtenida en los últimos tres años. Conforme á la real orden de 17 de Diciembre de 1900, las barajas destinadas á la exportación llevarán un signo convenido con la Administración. Las faltas cometidas en el uso del precinto motivarán multas de una peseta por cada baraja, y la falsedad de las declaraciones para el concierto darán lugar á la rescisión de éste y multa de 500 á 1.000 pesetas.

Se presupuestó un ingreso de 375.000 pesetas para 1900, y si bien se liquidaron cerca de 140.000 por el impuesto sobre los naipes, la recaudación fué tan sólo de 47.140 pesetas. El coste de los timbres se dedujo del rendimiento, porque no hay en el presupuesto crédito para atenderle.

Esta contribución se administra directamente en las Provincias Vascongadas.

De temer es que también esta vez haya que desistir de un impuesto cuya administración es difícil, porque la intervención precisa en las fábricas resultaría muy costosa, dada la insignificancia de la renta.

IV. Concede la ley municipal á los ayuntamientos la facultad de establecer, como recurso ordinario, un arbitrio sobre el uso obligatorio de los instrumentos de pesar ó medir, y el presupuesto de 1890 dió al Estado una participación del 10 por 100 en el producto líquido de ese arbitrio, que fué reglamentada por decreto del 7 de Junio de 1891 y real orden de 24 de Septiembre de 1892.

Pueden ser objeto de este arbitrio los productos todos, sin más excepción que la de aquellos que se expendan por metros; están, sin embargo, exentos de pagarle los comerciantes matriculados que tengan medidas fielmente contrastadas y los artículos destinados á la exportación. Los ayuntamientos, con la Junta de asociados, determinarán las tarifas, que no pueden exceder del 1 ó el 2 por 100 en las ventas al por mayor ó menor, respectivamente, sobre el valor de la unidad de los productos, y administrarán por sí mismos ó arrendarán el arbitrio. El comprador es el obligado al pago, salvo pacto en contrario; pero se exigirán los derechos al vendedor cuando no puedan hacerse efectivos del que compra.

Este arbitrio rindió 326.635 pesetas en 1900. Nada se opone á que las pesas y medidas sean objeto de un servicio municipal retribuído por los que le utilicen, pero sin que haya monopolio, ni renta, porque ese impuesto sobre las transacciones es un recargo de los derechos de consumos y un nuevo vejamen que grava á las clases agrícolas. Podría admitirse el arbitrio con carácter local, si representase el alivio de otras cargas; lo que no se justifica es que el Estado se llame á la parte y haga suyo tal recurso.

XXVII

Impuestos de las Provincias Vascongadas y Navarra; arbitrios de Canarias; ingresos de Fernando Poo y recursos eventuales.

I. En el estudio que dejamos hecho de los impuestos generales, hemos tenido ocasión de señalar las exenciones que disfrutan las Provincias Vascongadas y Navarra, y ahora indicaremos en su conjunto el régimen de excepción y privilegio en que viven esas provincias, por obra de tradiciones que no han debido mantenerse, después que tales comarcas han promovido varias guerras civiles, para imponer á las demás españolas una forma de gobierno, que ellas rechazan escudadas por sus fueros.

El estado actual de tan interesante asunto arranca de las disposiciones adoptadas á la terminación de las dos más importantes sublevaciones carlistas. La ley de 25 de Octubre de 1839 encargó al Gobierno que, oyendo á las Provincias Vascongadas y Navarra, propusiera las reformas necesarias en sus fueros, y ella dió origen á la de 16 de Agosto de 1841, que se refería á Navarra. Las Provincias Vascas se resistieron pasivamente á la mudanza hasta que concluyó la nueva guerra civil en 1876.

Entonces se promovió la ejecución de lo mandado en 1839, por decreto de 6 de Abril de aquel año, y la ley del 21 de Julio siguiente impuso á las provincias de Álava,

Guipúzcoa y Vizcaya la obligación de presentar los cupos que les correspondiesen para el reemplazo del ejército, y la de pagar proporcionalmente las contribuciones, rentas é impuestos que se consignan en los presupuestos del Estado. El Gobierno quedó autorizado, para dejar que las provincias indicadas arbitrasen los medios de llenar sus cupos en las quintas, para hacer las modificaciones de forma que se estimasen convenientes en cuanto al pago de los impuestos, y para conceder exenciones del servicio militar y dispensas de contribuciones, con tal que ninguna de éstas pasara de diez años, á los particulares y poblaciones que se hubieran hecho dignas de esas ventajas por los servicios hechos ó persecuciones sufridas en la guerra [1].

En cumplimiento de esa ley, un decreto de 13 de Noviembre de 1877 fijó los cupos que debían satisfacer las Provincias Vascongadas por la contribución territorial, y otro decreto del 28 de Febrero de 1878 rectificó esos cupos y señaló lo que habían de pagar aquéllas en equivalencia del impuesto industrial, del de derechos reales, del papel sellado, por consumos y por sal. Se imputarían en el cupo de la territorial: los gastos hechos por cada provincia en el sostenimiento del clero y del culto, el 40 por 100 en Álava, el 50 por 100 en Guipúzcoa y el 35 en Vizcaya por las exenciones locales y personales que el Gobierno podía otorgar, y el 2,62 por 100 como gastos de recaudación. Igualmente serían de abono para la contribución industrial: el 60 por 100 en Álava, el 50 en Guipúzcoa y el 75 en Vizcaya por exenciones y el 3,40 por gastos de recaudación. Se rebajaría además del cupo de Vizcaya el sostenimiento de 100 hombres de infantería y de 120 en Guipúzcoa como guardias provinciales. El descuento sobre sueldos provinciales y municipales y cargas de justicia y el impuesto de cédulas personales continuarían recaudán-

[1] Las Provincias Vascongadas venían satisfaciendo un *donativo* de tres millones de reales anuales, que se refundió en la contribución territorial por la ley de 23 de Mayo de 1845.

dose por el Estado. Se estableció el estanco del tabaco. Se acordó, por último, que las nuevas contribuciones, como las alteraciones que se hicieran en las señaladas, obligarían á dichas provincias, las cuales debian satisfacer sus cupos por cuartas partes en los diez días siguientes al vencimiento del trimestre.

La ley de presupuesuos de 1887 modificó esos cupos y señaló los que han venido rigiendo hasta 1893, con ligeros aumentos para la contribución de consumos, hechos por decreto de 24 de Septiembre de 1889. Dicha ley estableció los abonos que debían hacerse á las provincias exentas por gastos de administración y cobranza, por sostenimiento de migueletes y miñones y por la construcción y conservación de carreteras.

La modificación de algunos impuestos y la creación de otros, realizadas por el presupuesto de 1892, dieron origen al decreto de 16 de Febrero de 1893, en el que, de acuerdo con las Diputaciones vascongadas, se determinó la manera de aplicar en aquellas provincias la contribución del 1 por 100 sobre pagos de las cajas públicas, la de alcoholes y la reforma de los derechos reales, del impuesto industrial y del timbre, estableciendo ó rectificando los cupos correspondientes.

El art. 41 del presupuesto de 1893 dispuso una revisión general de los conciertos existentes con las provincias exentas, que fué sancionada por decreto del 1.° de Febrero de 1894, respecto de las vascas, no haciéndose nada, como luego veremos, con Navarra. Guipúzcoa y Vizcaya aceptaron un pequeño aumento de sus cupos, que se declaró inaplicable á la de Álava, y se convino, además, en el encabezamiento de los impuestos sobre sueldos provinciales y municipales, tarifas de viajeros y mercancías y de las asignaciones de las empresas para inspección de los ferrocarriles. Las cuotas pactadas serían inalterables hasta 1906, salvo el caso de creación ó supresión de contribuciones.

En 1898 las Provincias Vascongadas se negaron á pa-

gar los impuestos extraordinarios, ofreciendo, á título de donativo, 700.000 pesetas, y en 1899 pactaron el cupo que les correspondía por el consumo de luz eléctrica y luz de gas.

Las reformas, que en el año de 1899 alcanzaron á casi todos los ramos de la hacienda, hicieron necesaria una nueva modificación de esos conciertos, y por decreto de 25 de Octubre de 1900 se aprobó lo estipulado con las provincias exentas. Se convino en aumentar el cupo correspondiente al impuesto de transportes por la vía terrestre y fluvial en 100.000 pesetas para Vizcaya y 700 para Guipúzcoa, en razón á la apertura de nuevos ferrocarriles; en los caminos exclusivamente mineros, y en la vía marítima el impuesto se recaudará directamente por la Hacienda, y se deducirán por ese último concepto 20.000 pesetas del cupo de Vizcaya; se concertó el impuesto sobre casinos en 1.000 pesetas para Álava, 3.600 para Guipúzcoa y 6.640 para Vizcaya, y se declararon comprendidos ya en el concierto de 1894 los derechos reales sobre concesiones administrativas y los conceptos de la contribución sobre utilidades, que figuraban antes en la industrial. Se recaudarán directamente por la hacienda pública en aquellas provincias los nuevos conceptos de la contribución sobre utilidades, los impuestos sobre los naipes, el azúcar y la achicoria, y el de timbre en lo que respecta al 1 por 100 sobre acciones y obligaciones de sociedades. Quedan fuera del concierto las sociedades y compañías, con domicilio en las Vascongadas, que exploten industrias en otros territorios. Y se declaró, por último, que no son exigibles en dichas provincias las décimas adicionales que en la actualidad recargan algunos impuestos. El concierto tendrá la duración fijada al de 1894 y regirá, por lo tanto, hasta el 1.° de Julio de 1906.

En cuanto á Navarra, la ley de 16 de Agosto de 1841, que estableció para ella un nuevo régimen de gobierno [1],

[1] Había venido pagando Navarra un donativo de 115.600 reales mensuales, que el año de 1845 fué también comprendido en la contribución de inmuebles.

determinaba en materia económica: que aquella Diputación tuviese con la administración de propios, rentas, arbitrios, propiedades, etc., las mismas atribuciones que antes ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del reino, además de las que corresponden á todas las Diputaciones provinciales; que Navarra presentara el cupo de hombres que le tocara en las quintas ordinarias y extraordinarias, quedando al arbitrio de su Diputación los medios de cumplir este servicio; que continuaran en los Pirineos las aduanas, establecidas en 1837, con el arancel general; que de la contribución directa ó de los productos de las aduanas se dejase á la Diputación provincial la suma necesaria para atender á los réditos de su deuda y demás atenciones consignadas sobre la renta de tablas [1]; la renta del tabaco se administraría por el Gobierno, abonando á la Diputación 87.537 reales con que aquélla se hallaba gravada; el Gobierno se haría cargo también del monopolio de la sal, indemnizando á los dueños de salinas; continuaría el estanco de la pólvora y el azufre, y pagaría, por último, Navarra 1.800.000 reales por única contribución directa, deduciendo de esa suma 300.000 reales por gastos de recaudación. Ese cupo se elevó primero á 1.350.000 pesetas por Real orden de 22 de Septiembre de 1849 y luego hasta 2 millones á virtud del decreto de 19 de Febrero de 1877, con abono á la provincia del 5 por 100, ó sean 100.000 pesetas por los gastos y quiebras de recaudación. Ese mismo decreto mandaba que el Estado se hiciera cargo de las atenciones del culto y clero en Navarra, si bien debía continuar pagándolas la Diputación por cuenta del indicado cupo, deducido el producto de la renta de cruzada, y que dejara de exigirse la contribución de pan para el ejército impuesta á Navarra por Reales órdenes de 14 y 30 de Abril de 1876, abonándole en descargo del cupo señalado las cantidades que hubiera satisfecho por ese concepto.

---

[1] Se llamaba así en Navarra á la renta de aduanas.

Desde entonces, aunque la ley de 21 de Julio de 1876 había autorizado al Gobierno para ir estableciendo en Navarra, con las modificaciones de forma exigidas por las circunstancias locales, una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia y las demás de la Península, y la de 11 de Julio de 1877 volvió á decir que se llevaran á Navarra todas las contribuciones, que el presupuesto señala para las otras provincias; á pesar de que en 1893 se dispuso la revisión de los conciertos con las provincias exentas, y en aquel año y en el siguiente las Vascongadas celebraron nuevos pactos que algo aumentaron sus cargas, desde entonces Navarra, abroquelada con la ley de 1841, se ha negado á todo convenio, y su cupo de los dos millones de pesetas continúa inalterable. En 1898 no quiso satisfacer tampoco las contribuciones de guerra é hizo un *donativo* de 500.000 pesetas. Sin embargo, á virtud de las disposiciones antes citadas se han hecho extensivas á Navarra ó se ha tratado de aplicar en ella el impuesto sobre cédulas y las nuevas contribuciones sobre transportes, alcoholes, azúcar, algunos conceptos de la de utilidades, naipes, etc., sin que tengamos en las disposiciones oficiales los datos necesarios para juzgar de la eficacia de esos intentos, porque sólo hemos hallado una Real orden fecha 10 de Octubre de 1900 respecto del azúcar, que calcula el impuesto sobre el consumo de dicho artículo para aquella provincia en 400.000 pesetas y encarga á la Diputación que le recaude.

Es preciso además tener en cuenta, que Navarra percibe anualmente del Tesoro público hace más de medio siglo, como carga de justicia y á título de indemnización por su renta de tablas, la cantidad de 450.000 pesetas por cuenta de una liquidación, que nunca se practica.

Consecuencia de lo que acabamos de exponer es que en el presupuesto de ingresos se consigna la contribución de las Provincias Vascongadas y Navarra de la manera siguiente:

	Álava	Guipúzcoa.	Viccaya.
Contribución territorial.....	575.000	797.766	997 297
» industrial..	58.194	310 416	499.747
Impuesto de derechos reales..	17.535	197.868	420.694
Papel sellado...	26.000	40 200	67 732
Impuesto de consumos... ..	209.387	560.511	680 646
1 por 100 sobre los pagos . ..	12.550	41.155	71.931
Alcoholes.	3.740	12.766	14 690
Impuestos sobre sueldos locales.	24.907	62 448	126.332
» sobre transportes. ..	6 864	15 700	375.718
» sobre carruajes.. .	1.500	6.000	10.000
Asignaciones para inspección de ferrocarriles.	9.250	»	36.800
Impuesto de luz eléctrica y de gas..	5 000	40.180	60.000
Impuesto sobre casinos.....	1.000	3 600	6.640
TOTALES.....	950.927	2 088.610	3.308 227
A deducir por compensaciones [1].	347.243	598.017	664 574
Cupo líquido..	603.684	1.490.593	2.703.653

Á la suma de esos cupos se agregan los 2 millones del de Navarra por contribución directa y el conjunto da 6.797.930 pesetas. Basta fijarse en la cantidad total, ó en cualquiera de las partidas con que se forma, para reconocer que el sostenimiento del Estado pesa muy poco sobre las provincias, que por algo se llaman exentas. No se trata del *modo* de pagar, sino del *cuánto*; no es que se respete la autonomía económica de vascongados y navarros, es que se les hace gran merced á expensas de los demás españoles. Compárese la condición tributaria de la opulenta Vizcaya con la que padecen las míseras y sufridas comarcas castellanas, que han sido siempre las víctimas de todos. ¡Cómo extrañar que, animadas por esos ejemplos, otras regiones soliciten con empeño conciertos, que significan, no ya una forma de recaudación ventajosa para los intereses locales, sino cuantiosos y privilegiados beneficios en el importe de las contribuciones!

[1] Estas bonificaciones fueron establecidas por real orden de 27 de Octubre de 1887 á razón del 39,60 por 100 para Álava, 37,81 para Guipúzcoa y el 33,38 para Vizcaya.

El sistema de los conciertos, admisible como parcial, en aplicaciones y casos determinados, no puede generalizarse, ni extenderse á todos los tributos de una región, sin quebranto para la existencia y la unidad del Estado, á cuya soberanía corresponde la facultad de establecer y repartir los impuestos; pero además de ese daño político, tales conciertos engendran como efecto inevitable desigualdades é injusticias que, cual sucede respecto de las Provincias Vascongadas, favorecen á los que menos han hecho para merecerlo.

II. Un real decreto de 11 de Julio de 1852 declaró *francos* los puertos de Canarias para contener, decía en el preámbulo, la ruina que amenazaba á aquella hermosa comarca, aislada por las exigencias fiscales de la aduana y por la competencia que hacían á su tráfico otros puntos no tan bien situados como ella para constituir un gran centro de contratación y escala, pero que brindaban al comercio con mayores facilidades y economías. Suprimida la renta de aduanas y desestancado el tabaco, como era consecuencia inevitable, la disposición citada creó en las islas Canarias, para sustituir á esos ingresos, los *arbitrios* siguientes: derechos módicos, que no excedían de una peseta en libra, á la importación del tabaco; patentes de 100 y de 250 reales respectivamente para la fabricación y la venta de ese artículo; un recargo de 2 por 100 sobre la contribución territorial, el de 50 por 100 sobre la parte comercial en el subsidio, y por último, el 1 al millar sobre factura de todas las mercaderías por derechos de puertos y faros. Se impuso además á la Diputación y Juntas de comercio de las islas la obligación de cubrir el *déficit* que resultare, si los arbitrios establecidos no alcanzasen á cubrir la cantidad de 1.215.811 reales en que se calcularon sus productos.

La ley de 10 de Junio de 1870 sancionó esas franquicias y dispuso el nombramiento de una comisión especial, que propusiera lo conveniente para extenderlas sin perjuicio del Tesoro y para liquidar el descubierto en que se

hallaba la provincia de Canarias, por no haber satisfecho la indemnización que le imponía el decreto antes citado.

La Dirección de aduanas, con noticia de algunos abusos que se cometían en los puertos francos de Canarias, tomó en 1879 acuerdos que tendían á modificar su régimen; mas la real orden de 13 de Enero de 1880 suspendió su ejecución, ateniéndose á lo mandado en 1870, y así continuaron los arbitrios establecidos, sufriendo los recargos transitorios y de guerra que pesaron sobre las otras contribuciones.

Nueva ley del 6 de Marzo de 1900 confirma y ratifica la declaración de puertos francos, hecha por las disposiciones anteriores, en favor de las islas Canarias. En su virtud continuarán libres de los derechos arancelarios y de los monopolios establecidos ó que se establezcan en la Península las mercancías que se importen ó exporten en Canarias; pero la ley señala, al mismo tiempo, algunos artículos sobre los que el Gobierno puede exigir, en concepto de arbitrio, derechos que no excederán en ningún caso de los impuestos que graven iguales mercaderías en la Península. Puede además el Estado establecer un impuesto sobre los transportes, y en cambio de todo eso quedan suprimidos los antiguos recargos sobre las contribuciones directas y el 1 por 1.000 sobre el valor de las mercancías.

Se facultó al Gobierno para arrendar el cobro de los arbitrios por cantidad que no sea menor de un millón de pesetas y por tiempo que, sin exceder de diez años, no baje de cinco, admitiéndose proposiciones de la Diputación provincial y concediéndose prelación en el concurso á la asociación que constituyan los gremios correspondientes en los puertos habilitados. Por último, se autorizó á la Diputación para establecer un impuesto transitorio sobre los cereales y harinas que se importen en aquel archipiélago, con el exclusivo objeto de extinguir el *déficit* que á favor del Tesoro tenía la provincia de Canarias por cuenta de los arbitrios antes existentes [1].

---

[1] Ese impuesto se estableció por decreto de 22 de Mayo si-

Para desenvolver los preceptos legales que dejamos extractados, un decreto y el reglamento de 20 de Marzo del mismo año fijan los derechos de importación que han de pagar en Canarias el alcohol, los licores, el azúcar, el bacalao y pez palo, el cacao, el café, el chocolate, las mieles, las especias, el te y el tabaco. El adeudo de estos arbitrios se hará conforme á los aranceles de aduanas. El abanderamiento de barcos extranjeros pagará en Canarias los mismos derechos que en la Península; será allí también igual la tarifa de los derechos de policía marítima, y el impuesto de transportes se establece con la mitad de las cuotas señaladas para la Península por cada concepto. Los alcoholes, aguardientes y licores, la achicoria y demás sustancias que se emplean en las imitaciones del café y del te, pagarán además y en la misma forma los impuestos especiales, distintos del arancelario, que los graven en las provincias del continente. Señala el reglamento las formalidades con que ha de hacerse el comercio en los puertos de Canarias, y declara aplicables á las faltas las disposiciones de las ordenanzas de aduanas.

El arrendamiento de los arbitrios se adjudicó por decreto de 22 de Mayo de 1900 á D. Luis Vendewalle, representante de la asociación formada por los gremios interesados, á cambio de un canon fijo de dos millones de pesetas anuales. Se excluyen del arriendo los derechos por el abanderamiento de buques extranjeros; el contratista debe entregar en los cinco primeros días de cada mes la dozava parte del canon; pagará multa de 6 por 100 en el primer mes de retraso, nueva multa del 4 si se retarda dos meses, y transcurrido un trimestre sin hacerse el pago, quedará rescindido el arriendo y se adjudicará á la hacienda la fianza establecida. El arrendatario administrará libremente los arbitrios, pero fiscalizará sus operaciones una

guiente; pero fué abolido en 22 de Febrero de 1901, por haberse enjugado ya con sus productos el descubierto en que se hallaba aquella Diputación provincial.

intervención que llevará la estadística del comercio y de la navegación.

Los arbitrios de Canarias se hallan á cargo de la Dirección de aduanas, y la recaudación en 1900 fué de pesetas 1.012.341. Esto demuestra lo ventajoso que ha sido el arriendo; pero motivos de conveniencia política aconsejan dulcificar todo lo posible el régimen tributario de las islas Canarias.

III. Nunca fueron bastantes los pequeños arbitrios establecidos en Fernando Poo para atender á los gastos de la colonia, que se cubrían, como ya tenemos dicho, por medio de consignaciones sobre las cajas de las provincias ultramarinas y el Tesoro de la Península.

El decreto de 17 de Febrero de 1888, modificado en parte por otro del 28 de Julio de 1896, organizó últimamente la administración de la colonia. La Junta de autoridades cuida del mejoramiento de los arbitrios establecidos y ha de proponer los nuevos, oyendo á los Consejos vecinales de Santa Isabel, San Carlos y La Concepción. Hay allí un administrador de caudales y un interventor de hacienda, encargados de la rendición de cuentas. La recaudación está á cargo del secretario del Consejo de vecinos de Santa Isabel, que ha de elegir dicho funcionario entre los oficiales quintos de administración.

La prestación personal para obras públicas se estableció en Fernando Poo por decreto de 12 de Noviembre de 1869.

El producto de la venta de tierras y solares, así como los arbitrios sobre la carga y descarga, combustible y venta de géneros, se dividirá en tres partes: la primera será recurso local de los Consejos vecinales, la segunda se destinará al fomento de la instrucción pública y la tercera al presupuesto general de ingresos.

Por decreto de 12 de Agosto de 1895 se dispuso, que el gobernador enviase las instrucciones con arreglo á las que se perciben las rentas é impuestos á cargo del consejo vecinal, que la administración de Fernando Poo rinda sus

cuentas al Tribunal, que remita trimestralmente estados de contabilidad y estadísticas del comercio, y por último, que dicho gobernador propusiera las reformas que deben hacerse en los impuestos y arbitrios establecidos. Suprimido el Ministerio de Ultramar, los asuntos de Fernando Poo pasaron á la Presidencia del Consejo de Ministros, y por decreto de 12 de Abril de 1901 se ha hecho cargo del gobierno de aquellas posesiones el Ministerio de Estado.

El presupuesto de ingresos de Fernando Poo para 1900, que continúa en vigor, se compone de las partidas siguientes:

		Pesetas.
Artículo 1.º	Impuesto sobre los contratos de trabajadores	10.000
» 2.º	Dos tercios del producto de las ventas de terrenos de los dados á censo y de derechos de aduanas	40.000
» 3.º	Efectos timbrados y cédulas	12.500
	Estancias de pago en el hospital	4.000
	Venta de medicinas	1 000
	Descuento sobre pensiones y haberes	1.647
	Contribución de las tres factorías inglesas de Elobey	15.000
	TOTAL	84.147

Con ser tan insignificantes esos ingresos, lo probable es que no lleguen á hacerse efectivos. Ni en la liquidación provisional del presupuesto de 1900, ni en los estados de recaudación hasta Julio de 1901, aparece cantidad alguna de ese origen, si bien ha de tenerse en cuenta que tales ingresos representan un *déficit* de 428.240 pesetas en el presupuesto de Fernando Poo. Así habrá de continuar sucediendo durante algún tiempo, aunque adelante mucho la mejora de aquellas posesiones, porque los trabajos de colonización sólo á la larga son reproductivos, y aun cuando llega este caso, sirven más á la Nación que al Estado, aprovechan más al comercio que á la hacienda pública.

IV. Bajo el epígrafe de *Recursos eventuales de todos los ramos*, se consignan en el presupuesto 2 millones de pe-

setas y se recaudaron 2.849.640 en el año de 1900, que proceden de servicios á cargo de distintos ministerios que no se detallan con separación por su escasa importancia, tales como la venta del material inútil de obras públicas, los productos de la escuela de agricultura, de las almadravas y otros semejantes.

V. Por *Reintegros de ejercicios cerrados de época corriente*, ó sean de presupuestos posteriores á 1850, figuran entre los ingresos 2.250.000 pesetas, y se hicieron efectivas hasta 3.057.252 en 1900.

VI. Los *Intereses de demora sobre fondos distraídos de su legítima inversión*, producto del 5 por 100 que se cobra sobre esas cantidades, dieron 130.741 pesetas, á pesar de que en el presupuesto del año repetido no se calcularon más que 50.000.

VII. El producto de *Alcances*, es decir, el resultado de los procedimientos que se siguen contra los funcionarios deudores ó responsables á la hacienda, ascendió á 130.614 pesetas en 1900.

VIII. Finalmente, los *Atrasos hasta fin de 1849* procuraron una recaudación de 3.501 pesetas por las cantidades que se hacen efectivas sobre los créditos á favor del Tesoro, pendientes en 1.° de Enero de 1850, fecha en que comenzó á regir la actual contabilidad de la hacienda.

XXVIII

Ingresos extraordinarios. — La desamortización.

I. Con ocasión de los gastos que en ellos se consignan, hemos hablado ya de los presupuestos extraordinarios abiertos en 1888 y 1896 [1].

Debemos añadir aquí, que la dotación del primero de esos presupuestos se formó con los 84 millones del anticipo que hubo de hacer la Compañia de Tabacos y los 150 millones que, por la ley del 14 de Julio de 1891, se exigieron al Banco de España, en junto 234 millones, suma igual al importe de los gastos. Esos recursos, que no son verdaderos ingresos, sino operaciones del Tesoro y cantidades á devolver, han sido empleados en atenciones de la Deuda, Guerra, Marina y Fomento, quedando de ellos un pequeño remanente.

El otro presupuesto extraordinario, creado por la ley del 30 de Agosto de 1896 y modificado después para gastos por valor de 209.423.917 pesetas, cubria esta suma con 31.070.232, resto del nuevo anticipo de 60 millones contratado con la Tabacalera, y hecha liquidación del anterior, 90 millones como importe de titulos á emitir con garantía de las minas de Almadén, y 88.353.685, ingresos

---

[1] En el capítulo X de la sección II.

calculados al impuesto de tráfico establecido en aquella misma fecha. Mas como la negociación sobre Almadén no llegó á verificarse y el impuesto de tráfico quedó abolido en 1899, los únicos ingresos realizados han sido el anticipo de Tabacos y 36.445.983 pesetas, producto del impuesto referido, ó sea un total de 67.516.215, y resulta un déficit de 141.907.702.

De manera que esos dos presupuestos, formados para atender gastos *ordinarios*, no han tenido más recursos que el crédito y una contribución que ya no existe. El de 1896, además, ha quedado en parte sin dotación alguna.

Pudiéramos considerar como ingresos extraordinarios las décimas que recargan casi todos los impuestos; pero al presupuesto no se da ese carácter, y ya hemos hecho mención de ellos.

Sólo nos resta, pues, tratar ahora de la desamortización y del crédito, que son los recursos propiamente extraordinarios de nuestra hacienda.

II. La desamortización es un recurso ya casi agotado, pero no sólo transitorio, sino verdaderamente anormal y efecto de circunstancias que no han de reproducirse.

La amortización de la propiedad, inaugurada en tiempos de la monarquía gótica, llegó á fines del siglo XVIII á un extremo insoportable. No pueden detenernos las causas de ese hecho, ni es necesario insistir sobre sus efectos, harto visibles en el abatimiento de todas las fuerzas sociales, en la despoblación y la miseria que sufría nuestra patria. Lo que únicamente atañe á nuestro objeto es indicar, qué motivos financieros contribuyen muy poderosamente al desarrollo de la amortización, tanto civil como eclesiástica. La propiedad territorial, huyendo de las gabelas y exacciones que la mermaban por todas partes, buscó la inmunidad y el amparo con que le brindaban las entidades influyentes en los revueltos días de la Edad Media, y se vinculó en el feudo, en los municipios y en la Iglesia. Entre la libertad de disposición y la libertad de los tributos, resultaba esta última más provechosa que aquélla, y el

propietario tenía interés en renunciar á este título, que venía á ser nominal, y hallaba mucha ventaja al convertirse en colono ó enfiteuta del señor ó del obispo. Exentos del pago de los impuestos los nobles y la Iglesia, contaban para acumular la propiedad, además de los abundantes medios que su posición les ofrecía, con el monopolio de las adquisiciones á título oneroso, porque los pecheros no podían competir con ellos en el precio, y con las cesiones que voluntariamente les hacían de sus bienes los hombres, del estado llano, que iban á cobijarse en la sombra de aquellos privilegios. Esta causa obró á favor de la amortización con tanta energía como el poder de la nobleza y sus violencias y la debilidad de los reyes y las seducciones y promesas de los frailes y los clérigos. La Iglesia, más benigna sin duda con sus vasallos y colonos, utilizó muy especialmente tal ventaja, valiéndose de la institución del *precario*, que hacía pasar á sus manos grandes riquezas, ya mediante el pago de una renta vitalicia, ya por la adjudicación al cedente del usufructo de propiedades mayores que la suya, ya por otras varias combinaciones ingeniosas y semejantes. «Como la propiedad eclesiástica, dice un escritor contemporáneo, disfrutaba tan grandes inmunidades y privilegios, al par que la secular se hallaba tan gravada é insegura, algunos propietarios daban sus bienes á la Iglesia para recibirlos luego de ella en enfiteusis perpetua mediante el pago de un canon módico. De este modo redimía el propietario las exacciones fiscales y tomaba la Iglesia el dominio directo de tales bienes, en fraude del Estado, con la esperanza de que algún día vinieran á refundirse en ella ambos dominios» [1].

Mas si la amortización arraiga y crece en gran parte por consideraciones fiscales, en este mismo orden es donde halla su mayor contradicción, que no es atendiendo á principios económicos, ni a la satisfacción de intereses ge-

[1] Cárdenas.—*Ensayos sobre la historia de la propiedad territorial en España.*

nerales, sino más bien en defensa de los intereses de su hacienda, como los reyes se oponen desde muy antiguo á las continuas adquisiciones de la Iglesia, que eran las más dañosas á la corona, porque los nobles, al fin, estaban obligados á servirla con todos sus recursos. Desde muy antiguo trataron nuestras leyes de contener los progresos de la amortización eclesiástica, y prescindiendo de la cuestión que con este motivo suscita el examen de la legislación visigótica, es indudable que á poco de comenzar la reconquista las prohibiciones de trasmitir bienes á las iglesias son muy frecuentes, por lo mismo que no eran obedecidas y aumentaban sin cesar los males que se pretendía atajar con ellas. El fuero dado á Sepúlveda por Alfonso IV de Castilla en 1080 prohibía á las *manos muertas* toda adquisición de heredamientos, y ese mismo monarca dictó en 1102 una ley general para que nadie diera ni dejase bienes raíces á las iglesias, so pena de perderlos. Esa ley, adoptada luego por las Cortes de Nájera, en el reinado de Alfonso VII, es la 2.ª, tít. I, lib. I del Fuero Viejo, y dice así: «Este es fuero de Castilla que fué puesto en las Cortes de Nájera, que ningún heredamiento de rey non corre á los fijosdalgos nin á monasterio ningún». Alfonso VII es aún más explícito en el mandato y acerca de su causa, al escribir los fueros de Baeza y Cuenca: «Mando—decía en este último—que á los homes de orden, nin á monjes, que ninguno non haya poder ni vender raíz. Que así como su orden manda et vieda á nos dar ó vender heredat, así el fuero y la costumbre vieda á nos eso mismo». En Aragón Jaime I dispuso el año 1226 que los bienes de *realengo* no pasasen á *abadengo*, y ese mismo monarca estableció en Valencia el impuesto de *amortización* y sello sobre las adquisiciones eclesiásticas. Aunque las leyes de Partida, con su espíritu ultramontano, eran favorables á las adquisiciones de la Iglesia y fomentaron la amortización, el mismo Alfonso X, que hacía aquel código, confirmaba los fueros de Sepúlveda y Cuenca antes citados, y otros que explícitamente condenan las enajenaciones á los

eclesiásticos. Igual conducta siguieron Alfonso XI y Pedro I, siempre con la mira de que lo *realengo* no pasase á lo *abadengo*. Juan II dispuso en 1452 que para indemnizar al patrimonio real del daño que le causaban las adquisiciones de manos muertas, se exigiera además de la alcabala la quinta parte del precio de los bienes vendidos á personas exentas de la jurisdicción del rey, y apenas puede citarse ningún monarca hasta los Reyes Católicos que no legisle en tal sentido, como no hay Cortes desde las de Nájera en que no se quejen los pueblos de la amortización eclesiástica y pidan contra ella enérgicos remedios. Preceptos y lamentaciones fueron vanos; las leyes eran eludidas y las manos *muertas* siguieron con gran *actividad* adquiriendo nuevas propiedades. Hubo algunos reyes que intentaron hacerse obedecer, y así Sancho IV mandó hacer pesquisa de los bienes raíces, que indebidamente hubieran pasado á propiedad de la Iglesia, para que *fuesen tornados á las villas;* Fernando IV dispuso «que las heredades realengas é pecheras que non pasen á abadengo nin las compren los fijosdalgo, nin clérigos, nin los pueblos, nin comunes; é lo pasado desde el ordenamiento de Haro (en que volvieron á prohibirse esas enajenaciones) que pechen por ello aquellos que lo compraron ó en cualquiera otra manera ge lo ganaron; é daquí adelante non lo puedan haber por compra nin por donación, si non que lo pierdan é que lo entren los alcaldes é la justicia del logar», y Alfonso XI anuló las adquisiciones del clero, salvando sólo las que se fundaban en privilegios reales, y ordenó una nueva pesquisa para devolver á las familias los bienes trasladados á la Iglesia sin autorización real; pero estos empeños no lograban sino oponer ligeros diques, que eran pronto arrollados por la influencia invencible de la codicia en los unos y de las preocupaciones en los otros. Es de notar, sin embargo, y por eso insistimos sobre ello, el carácter que tienen todas esas disposiciones; llamóselas *ley de amortizacion*, y merecieron el nombre porque no iban realmente contra la institución, sino más bien á favor

de ella, dado que su principal objeto era que lo realengo mantuviese su condición y se vinculara en provecho de la corona, á virtud del principio de reciprocidad invocado por Alfonso VIII. Y esa misma tendencia se conserva en las cédulas de Carlos III, fecha la una el 10 de Marzo de 1763, que manda no se admitan por ningún caso instancias de manos muertas para la adquisición de bienes, y la otra de 1771, que recuerda el fuero dado á Córdoba por el rey Fernando en 1269, y la prohibición de vender ni dar su heredad á alguna orden, fuera de aquella catedral, añadiendo para el caso de infracción, á las penas entonces señaladas, las de privación de oficio á los escribanos que intervinieren y la nulidad de los instrumentos y enajenaciones.

Hasta ahora, pues, no hallamos medidas desamortizadoras ó favorables á la libertad del dominio, y para mostrarlas habremos de seguir otro camino. Vencidos los monarcas por la Iglesia, impotentes para contener la amortización, trataron de sacar algún partido de ella, y obtuvieron por mediación de los Papas las *tercias reales*, los *donativos* y *subsidios del clero*, el *excusado*, el *noveno*, y en fin, las llamadas *rentas eclesiásticas*, que llegaron á ser de gran cuantía. Además, el concordato de 1737 estableció que las nuevas adquisiciones de la Iglesia, no siendo de fundación, quedarían sujetas á los mismos gravámenes que se impusieran á la riqueza propia de los legos, y una vez quebrantada la inmunidad y admitida la participación del Estado en los bienes eclesiásticos, el que pasara de las rentas á los capitales dependía no más de la urgencia en las necesidades del Tesoro público. Así es como, en efecto, se realizó el cambio, y á virtud de razones fiscales se decreta y da principio la desamortización elesiástica. Dejando aparte la incautación por el Estado de los bienes pertenecientes á los jesuitas, expulsados en 1767, porque fué consecuencia y no motivo de aquella medida de índole política, y prescindiendo también del impuesto de 15 por 100 establecido por Carlos IV en 1795 sobre las adquisiciones de

manos muertas, porque este arbitrio ni era nuevo ni mayor que el creado por Juan II, el primer acto que desvinculó y puso en circulación una masa considerable de bienes inmuebles [1] fué el decreto de 19 de Septiembre de 1798, que se expresaba en estos términos: «Enmedio de las urgencias presentes de la corona, he creído necesario disponer un fondo cuantioso, que sirva al doble objeto de subrogar en los vales reales otra deuda con menos interés é inconvenientes, y de poder aliviar la industria y comercio con la extinción de ellos... y he resuelto, después de un maduro examen, se enajenen los bienes raíces pertenecientes á hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, memorias, obras pias y patronatos de legos, poniéndose los productos de estas ventas, así como los capitales de censos que se redimiesen pertenecientes á estos establecimientos y fundaciones, en mi real caja de amortización, bajo el interés anual de 3 por 100, y con especial hipoteca de los arbitrios ya destinados y los que sucesivamente se destinaren al pago de las deudas de mi corona...» Ni una sola palabra pone Godoy, autor de ese decreto, en labios de Carlos IV que se refiera á los inconvenientes de la amortización, ni á las ventajas del libre tráfico; son miras exclusivamente fiscales las que determinan el acuerdo y sus propósitos. El segundo paso dado en la vía de la desamortización es de idéntica naturaleza, y está en la real cédula de 21 de Febrero de 1807, que inserta un breve de Pío VII [2], en el cual se concedía al rey la facultad de ven-

[1] Sempere, que se alaba de haber propuesto la medida, calcula el producto de aquella venta en cerca de 500 millones de pesetas. *Historia de las rentas eclesiásticas de España.*—Canga Argüelles, sin embargo, la gradúa en la mitad. *Dic. Art. Ventas.*—Antequera dice que los bienes puestos á la venta importaban 1.000 millones, y los vendidos ascendieron á 400 millones de pesetas. *La desamortización eclesiástica.*

[2] El Papa había otorgado, por un breve de 1805, licencia para vender propiedades de la Iglesia hasta el valor en renta de reales 6.400.000; pero las dificultades que halló la ejecución de esta medida dieron lugar á nueva solicitud del rey y al breve de 12 de

der y enajenar la séptima parte de los predios pertenecientes á las iglesias, monasterios, conventos, comunidades, fundaciones y á otras cualesquiera personas eclesiásticas, incluso los bienes patrimoniales de las cuatro órdenes militares y la de San Juan de Jerusalén, sin más excepción que la de los asignados por congrua de los párrocos, recompensándose á los interesados con los productos que hubieren obtenido en un quinquenio, y aplicando los productos de la gracia á la extinción de los vales reales y al socorro de las urgentísimas necesidades de la monarquía. Por último, si es cierto lo que afirma Canga Argüelles, refiriéndose á las *Memorias* de Ouvrand, «en Noviembre de 1804 el Papa Pío VII aprobó, en vista de una exposición de S. M. sobre los motivos que obligaban á expedirla, una cédula real firmada por el Sr. D. Carlos IV, en la cual se mandaba vender todos los bienes eclesiásticos de España é Indias.» [1]. Pero sea ó no exacta esta noticia, y á lo segundo nos inclinamos, porque se aviene mal con la *septimación* de los bienes eclesiásticos, solicitada y concedida posteriormente, ello es que la desamortización está acordada á fines del siglo XVIII, y empieza á ejecutarse en los comienzos del XIX, porque ya no se trataba de una nueva merced del Pontificado, semejante á las que disfrutaron Carlos I, Felipe II, Fernando VI y otros monarcas, para disponer de algunos bienes de la Iglesia; estas concesiones de pequeña importancia é inutilizadas en gran parte por las dificultades que á su realización oponía el clero, se hacían á título de donación, mientras que ahora las gracias alcanzaban á una masa considerable de la propiedad eclesiástica, no hallaban resistencia y autorizaban la *conversión* en títulos ó créditos contra el Estado de la riqueza inmueble de la Iglesia, con lo cual se reconocían implícitamente la inconveniencia de esa forma de la pro-

---

Diciembre de 1806 inserto en la cédula de 1807. Véase el suplemento á la Novísima Recop., ley I del tít. V.

[1] En el artículo *Ventas y enajenaciones*, antes citado.

piedad y los males que la amortización engendraba. Era que los tiempos habían cambiado; las doctrinas de la ciencia económica, los esfuerzos del insigne Campomanes, de Jovellanos, de Feijóo y de otros muchos distinguidos escritores hicieron tan patentes las lecciones de una experiencia de siglos, que la opinión ilustrada reclamó y los poderes públicos hubieron de consentir la modificación del régimen en que la propiedad vivía. La necesidad de esa mudanza se reconoció dentro de los antiguos sistemas políticos, aunque no se la proclamara abiertamente y se la diera como motivo la grandísima penuria del Erario, y esto es lo que caracteriza en su primer período á la desamortización eclesiástica.

No sucedió enteramente lo mismo en cuanto al orden civil. Resistieron también nuestros antiguos Códigos las vinculaciones del feudalismo, la perpetuidad de las enajenaciones y mercedes prodigadas por los reyes, y sobre todo la institución de los mayorazgos; pero desde que las leyes de Toro sancionaron éstos en mal hora, á la propiedad amortizada por los nobles, los pueblos y las fundaciones de caridad y de enseñanza se agregó el inmenso contingente que la vanidad acumuló al fondo de los bienes vinculados. Sin embargo, las protestas y las medidas contra la amortización civil no se recatan, ni atenúan de modo alguno, desde la segunda mitad del siglo XVIII. Carlos III inició ya la reforma, y Carlos IV, en 1789, «para evitar, decía, los daños que causa al Estado el abandono de casas y tierras vinculadas... con otros perjuicios de mucha consideración, como son los de fomentar la ociosidad y la soberbia de los vasallos poseedores de pequeños vínculos... y privar de muchos brazos al ejército, marina, agricultura, comercio, artes y oficios», resolvió que no pudieran fundarse mayorazgos sin preceder licencia suya ó de los reyes sus sucesores. En 1795 se impuso á los mayorazgos la misma contribución del 15 por 100 que se establecía sobre las adquisiciones de las manos muertas; en 1798, por la cédula de 24 de Septiembre, se dió á todo poseedor

de mayorazgos, vínculos y patronatos de legos facultad para enajenar sus bienes, imponiendo el dinero en la caja de amortización, con interés de 3 por 100; al día siguiente se mandó dar igual destino á los caudales de los seis colegios mayores suprimidos de San Bartolomé, Cuenca, Oviedo, Salamanca, Valladolid y Alcalá, y de los establecimientos de beneficencia, según antes hemos indicado, y en 11 de Enero de 1799, para estimular la enajenación de los bienes vinculados, se dispuso volver á sus dueños, á título de premio, la octava parte del valor neto que produjesen las ventas. Concesión esta última, dice el Príncipe de la Paz en sus Memorias, que fué mirada por todas partes como un medio indecoroso, tanto al gobierno que la había propuesto, como para los que por ella se movieren á enajenar sus bienes [1]; pero que prueba, así como las otras que hasta 1805 se dictaron con el mismo espíritu, toda el ansia que había por allegar recursos al Tesoro, y el empeño formado de concluir especialmente con los mayorazgos. Las tierras labrantías de los bienes de propios se habían vendido ya en gran parte, y muchas otras se repartieron á los vecinos labradores de los pueblos, á virtud de la real cédula de 26 de Mayo de 1770, y ahora, además de reproducirse esta disposición, se mandaron vender, por cédula de 21 de Febrero de 1798, todas las casas pertenecientes á propios y arbitrios de los pueblos. Aplicáronse los mismos principios al patrimonio de la corona, y la real cédula de 21 de Octubre de 1800 dispuso se vendieran todos los bienes y edificios que no fuesen necesarios para el servicio de la real persona y su familia, exceptuando solamente la Alhambra de Granada y el Alcázar de Sevilla, poniendo el sello á esta enérgica campaña desamortizadora el reglamento de 17 de Abril de 1801, que autorizaba para redimir con vales reales toda clase de censos y cargas enfitéuticas.

El segundo período de la desamortización comienza con

[1] Tomo II, pág. 397 de las Memorias.

las disposiciones de las Cortes de Cádiz. Uno de los primeros actos del efímero gobierno de Fernando VII había sido el suspender la enajenación de la séptima parte de los bienes eclesiásticos, y la Junta central había mandado también, en 1808, detener las ventas acordadas en 1798, sin duda por la irregularidad con que venían ejecutándose. Napoleón y el rey intruso José decretaron la extinción de comunidades religiosas y la adjudicación de sus bienes á la hacienda; pero, dado el escaso efecto de estas medidas, nos limitaremos á mencionarlas para dar idea de las adoptadas por las Cortes. Ordenaron éstas en 22 de Marzo de 1811 que se sacaran á la venta los edificios y fincas de la corona, exceptuando, decían, por ahora los palacios, cotos y sitios reales; en 4 de Enero de 1813 mandaron reducir á dominio particular todos los terrenos comunes, los baldíos, realengos y propios, exceptuando sólo los ejidos y terrenos indispensables de los pueblos; en 6 de Febrero de 1813 declararon vacantes y adjudicaron al Estado los bienes que pertenecían á la Inquisición, suprimida el 26 de Enero anterior, y en el decreto de 13 de Septiembre del mismo año, al regular la clasificación y el pago de la deuda nacional, hipotecaron especialmente para este objeto, y mandaban que se vendieran, las temporalidades de los jesuitas, los predios de las encomiendas y maestrazgos de las órdenes, los bienes de conventos arruinados y suprimidos por breve de 1802, las alhajas y fincas de la corona, excepto los palacios, y sitios de recreo de los reyes, la mitad de los realengos y baldíos, los bienes de la Inquisición, el 10 por 100 de propios y otros de menor cuantía. Las críticas circunstancias en que el país se hallaba entonces impidieron la cabal ejecución de esas medidas, y la idea de no ofender á las clases preponderantes que trabajaban con ardor en la obra de la independencia nacional fué sin duda la que contuvo, en materia de desamortización, á aquellas Cortes, cuyo espíritu se revela en la abolición que decretaron de todos los señoríos jurisdiccionales.

Anuladas las disposiciones de las Cortes por el gobier-

no absoluto de Fernando VII, se impusieron algunos arbitrios sobre los bienes amortizados, y aun se intentó por Garay la venta de los ya secularizados y de los baldíos y realengos; mas el principio de la desamortización fué en aquella época abandonado enteramente.

Consagráronle en cambio con firme resolución las Cortes de 1820, para las cuales era la desamortización una necesidad social que urgía satisfacer, sin dejar por eso de tomar en cuenta sus consecuencias fiscales. La ley de 11 de Octubre de aquel año abolió los mayorazgos y prohibió para en adelante toda clase de vinculaciones; un decreto de 1.° de Octubre suprimió *todas las comunidades de órdenes monacales, las de canónigos y seglares, los conventos y colegios de las órdenes militares y todos los hospitalarios*, adjudicando sus bienes al crédito público, y por varias otras disposiciones se restableció lo mandado en las Cortes de Cádiz con respecto á los bienes del patrimonio real, de la Inquisición, de los jesuitas, de los realengos, baldíos y propios, y se pusieron en venta las propiedades de las capellanías, ermitas, cofradías ó fundaciones que no fueran hospitales, hospicios, casas de expósitos y de educación en ejercicio. No se tocaron entonces los bienes del clero secular; pero se redujo á la mitad el importe de los diezmos, el Estado renunció á las antiguas rentas decimales y cargó una contribución de 30 millones sobre las propiedades de la Iglesia. Para reglamentar la enajenación de los bienes que se llamaron nacionales se dictó la instrucción de 29 de Junio de 1821, base de todas las posteriores, que admitía la venta á pagar en diez plazos, caso de que no hubiese compradores al contado; las fincas que no pudieran colocarse de este modo se adjudicarían á sus cultivadores mediante un canon del 1 por 100, y para las que ni aun así hallasen salida, mandaba que se apelase á las rifas.

Nuevamente se suspende la desamortización con la vuelta del absolutismo en 1823; pero otra vez se acomete la reforma en 1835, con la circunstancia de que ahora toma ya distinta fase, porque se hace de ella un arma que el par-

tido liberal esgrime contra los defensores del carlismo, para allegar recursos con que vencer en la guerra, para debilitar á sus enemigos y crear intereses á favor de las instituciones representativas. Los decretos de 25 de Julio y 11 de Octubre de aquel año reiteraron la supresión de algunas órdenes monacales; otro decreto de 8 de Marzo de 1836 dió mayor amplitud á la medida, y la ley de 29 de Julio de 1837 llegó á la extinción de *los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos*. Todas esas disposiciones adjudicaban al Estado los bienes de las corporaciones suprimidas; los decretos de 3 de Septiembre de 1835 y 19 de Febrero de 1836 y la ley de 28 de Julio de 1837 se encargaron especialmente de ordenar lo necesario para su venta y aplicación al pago de la deuda pública. Más adelante fué la ley de 29 de Julio de 1837, al establecer en su art. 2.° que «todas las propiedades del clero secular, en cualquiera clase de predios, derechos y acciones que consistan, de cualquiera origen y nombre que sean y con cualquiera aplicación ó destino con que hayan sido donadas, compradas ó adquiridas, se adjudican á la nación, convirtiéndose en bienes nacionales»; y si bien esta disposición no tuvo inmediato efecto, se reprodujo literalmente en la ley de 2 de Septiembre de 1841, que puso en venta tales bienes, dictándose al mismo tiempo las instrucciones necesarias para ejecutarla desde luego.

Dueño del mando, el partido moderado suspendió primero la venta de los bienes del clero secular y de las comunidades religiosas de monjas (real decreto de 26 de Julio 1844) y mandó luego devolver á la Iglesia sus bienes no enajenados, por la ley de 3 de Abril de 1845. Desde esta fecha, la desamortización se paraliza hasta 1851, en que por el concordato ajustado con la Santa Sede en 16 de Marzo, se resolvió entregar á los diocesanos todos los bienes de procedencia eclesiástica que no hubieren sido enajenados, á fin de que *inmediatamente y sin demora* los vendieran en forma canónica, convirtiéndose su importe en

láminas intrasferibles de la deuda pública. La ejecución de ese convenio hubiera, hasta donde era posible, conciliado los intereses que se agitaban y las dificultades que se ofrecían en la desamortización de los bienes de la Iglesia; pero los obispos se colocaron en una actitud de resistencia pasiva, y la revolución de 1854 halló motivo para volver á incautarse de las propiedades eclesiásticas y lanzarlas á la circulación con todas las demás clases de la riqueza amortizada.

Las leyes de 1.° de Mayo de 1855 y 15 de Julio de 1856 son explícitas en sus fundamentos, porque recogieron todos los cargos que á la amortización podían hacerse, y son amplias y completas en sus disposiciones, porque llegaron á todas las consecuencias del principio que aceptaban. Decía la ley de 1855 en su primer artículo: «Se declaran en estado de venta, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres á que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero, á las órdenes militares, á cofradías, obras pías y santuarios, al secuestro del ex infante D. Carlos, á los propios y comunes de los pueblos, á la beneficencia, á la instrucción pública y cualesquiera otros pertenecientes á manos muertas, ya estén ó no mandados vender por leyes anteriores». Exceptuábanse únicamente las fincas destinadas al servicio público, los edificios de los establecimientos de beneficencia é instrucción, el palacio de los obispos, las casas destinadas para habitación de los curas párrocos con los huertos y jardines á ellos anejos, las huertas y jardines de las Escuelas pías, los bienes de las capellanías destinadas á instrucción pública durante la vida de sus entonces poseedores, los montes cuya venta no crea oportuna el gobierno, las minas de Almadén, las salinas, los terrenos de aprovechamiento común de los pueblos, y por último, los bienes que por razones graves creyera el gobierno conveniente excluir. Las ventas se harían á pagar en metálico en quince plazos y catorce años. Los fondos procedentes de la venta de los bienes del Es-

tado, del clero y del 20 por 100 de propios se destinaban á los objetos siguientes: primero, á cubrir el déficit del presupuesto corriente, el 50 por 100 del resto y del total ingreso en los años sucesivos á la amortización de la deuda pública, y el otro 50 por 100 á obras públicas de interés general. El producto del 80 por 100 de propios y de los bienes de beneficencia é instrucción pública debía invertirse en inscripciones intrasferibles de la deuda del 3 por 100 á favor de los pueblos y corporaciones respectivas. Al clero se le entregarían láminas instrasferibles por capital equivalente, en deuda del 3 por 100, al producto en venta de sus bienes.

En 31 del mismo mes de Mayo se dictó una extensa instrucción para el cumplimiento de la ley del día 1.° y en 30 de Junio siguiente otra para la contabilidad de los bienes nacionales. Por real decreto de 15 del mismo Mayo se creó una dirección general de ventas de bienes nacionales, y luego se promulgaron, en 27 de Febrero de 1856, una ley aclaratoria en la parte relativa á la redención de censos y otra en 27 de Mayo de igual año, que autorizaba la redención de todas las cargas establecidas sobre la propiedad en favor de las iglesias, fundaciones pías, de beneficencia ó de instrucción, de pobres ó parientes, entregando en papel de la deuda del Estado, con interés reconocido y satisfecho al corriente, una renta igual á la cantidad necesaria para el cumplimiento de dichas cargas.

La ley de 11 de Julio de 1856 fué á la vez aclaratoria y reformadora de la del año anterior. Hé aquí las alteraciones de mayor trascendencia que produjo. Exceptuó de la desamortización la dehesa destinada en cada pueblo al pasto del ganado de labor y las capellanías colativas de sangre ó patronatos de igual naturaleza, y declaró que la venta de las minas habría de ser objeto de leyes especiales. Dividió en dos grandes grupos los bienes desamortzaidos: del Estado el uno, de corporaciones civiles otro. En éste se incluían el 80 por 100 de propios, los de beneficencia é instrucción pública, cuyos productos no ingresaran

en las cajas públicas, y los demás corpespondientes á las provincias y á los pueblos; todo el resto quedaba comprendido en la primera categoría. Los bienes de corporaciones civiles debían pagarse en nueve años y diez plazos; los del Estado cuyo valor no pasara de 20.000 reales habían de satisfacerse en diez y nueve y veinte plazos iguales. Los bienes de corporaciones civiles seguirían pagándose en metálico, más el 50 por 100 de los del Estado podría abonarse en papel de la deuda consolidada ó diferida. Con la misma fecha de la ley se dió una instrucción para llevarla á efecto, en la cual se anunciaba la formación de una nueva y general para este ramo.

De tal modo impulsaron la desamortización esas medidas, que en poco más de un año se enajenaron bienes por valor de 767 millones de reales próximamente, y fueron redimidos ó vendidos censos en cantidad de 384 millones; pero el decreto de 23 de Septiembre de 1856 suspendió *hasta resolver lo conveniente* la enajenación de los bienes del clero secular, y otro, fecha 14 de Octubre siguiente, mandó suspender la ejecución de la ley de 1.° de Mayo de 1855, y que en su consecuencia no se sacara á subasta finca alguna ni se aprobaran las ventas pendientes.

Empero no duró mucho el paréntesis que volvía á abrirse. El decreto de 2 de Octubre de 1858 restableció la desamortización civil, exceptuando la de los censos, cuya redención ó venta admitió luego la ley de 11 de Marzo de 1859, y la desamortización eclesiástica fué definitivamente sancionada por el convenio que el Gobierno español celebró con la Santa Sede, y que se publicó como ley del reino en 4 de Abril de 1860. Reconocióse en él á la Iglesia la facultad de adquirir y conservar toda clase de propiedades y valores y se acordó la permutación de los bienes inmuebles devueltos al clero por el concordato, dando á los obispos el derecho de determinar el precio de los situados en sus respectivas diócesis, y comprometiéndose el Estado á dar en cambio de todos ellos las inscripciones intransferibles de la deuda del 3 por 100 necesarias para cu-

brir el total valor de dichos bienes. Á las excepciones de venta antes declaradas se agregó la de los seminarios, bibliotecas, casas de corrección eclesiásticas, y en general los edificios destinados al culto y á la habitación del clero regular de ambos sexos, y además aquella finca que en cada diócesis considerase el obispo convenía excluir de la permutación. El producto de las inscripciones intransferibles se computaría en la dotación señalada al culto y clero. El real decreto de 21 de Agosto de aquel año dictó las disposiciones á que debía sujetarse la permutación de los bienes del clero por títulos de la deuda.

Continuó, pues, desde luego la desamortización civil extendida al patrimonio de la corona por la ley de 12 de Mayo de 1865; pero la eclesiástica se detenía porque los diocesanos siguieron ahora, con respecto á la cesión que debían hacer de tales bienes, una conducta igual á la que adoptaron respecto de la venta que debían haber ejecutado en 1851.

La revolución de 1868 se limitó, no obstante, á fomentar la desamortización, procurando el cumplimiento de la legislación establecida. Un decreto de 12 de Octubre del dicho año reiteró la supresión de la Compañía de Jesús, y otro del día 18 siguiente extinguió los monasterios, conventos y casas de religiosos de ambos sexos fundados después de la ley de 1837, adjudicando uno y otro al Estado los bienes de las congregaciones que suprimían. El decreto de 1.° de Marzo de 1869, la circular fecha 15 de Febrero de 1871 y otras disposiciones semejantes impulsaron la investigación de los bienes, que estaban mandados desamortizar, y las operaciones necesarias para ello.

Las decisiones posteriores que debemos mencionar son: la ley de 21 de Julio de 1876, que ordenó se vendieran en lo sucesivo, á pagar en metálico, los bienes de las corporaciones civiles, invirtiéndose sus productos en la adquisición de títulos de la deuda al portador para convertirlos en inscripciones intransferibles; la ley de 11 de Julio de 1878, que dispuso se hicieran las enajenaciones á pagar en

metálico y en diez plazos iguales, derogada por la de 30 de Junio de 1892, que ha reducido á la mitad los plazos; otra ley del mismo 11 de Julio, dictando reglas para facilitar la redención de los censos desamortizados; la de 23 de Julio de 1865, que manda reducir á metálico todos los censos y prestaciones á favor del Estado, que pesan sobre la propiedad inmueble y se satisfacen en especie, concediendo facilidades y ventajas para la redención de esos gravámenes; el decreto de 5 de Junio de 1886, que tiende á facilitar la redención y trasmisión de los censos propios del Estado, y, por último, la ley de 8 de Mayo é instrucción de 21 de Junio de 1888, que mantienen las excepciones concedidas á los bienes de los pueblos, pero las limitan y someten á restricciones. En su virtud, no podrá concederse la excepción de terrenos para dehesas boyales á los pueblos en que se hayan exceptuado para el aprovechamiento común, si no se justifica que éstos no producen los pastos necesarios; los bienes exceptuados no podrán exceder en cada caso de una extensión determinada; se sujeta á plazos la justificación de las reclamaciones y presentación de otras nuevas, y por las que se concedan de estas últimas, los pueblos satisfarán al Estado la cantidad que le hubiere correspondido, en el caso de haberse desamortizado los terrenos con arreglo á la ley de 1855 [1].

Tal es la historia de nuestra legislación desamortizadora. No hay modo de descender al pormenor de las disposiciones que han desenvuelto los preceptos capitales que dejamos consignados, porque son numerosísimas y complicadas, y habremos de contentarnos con dar algunas noticias acerca de la riqueza que la desamortización ha puesto en movimiento, y á decir el juicio que nos merece ésta en sí misma y en sus resultados financieros.

De las diligencias practicadas en 1756 para el establecimiento de la única contribución resultó que había en

---

[1] Acerca de la desamortización en Navarra véase el decreto de 30 de Mayo de 1899.

las veintidós provincias de los reinos de León y Castilla 6.322.172 vasallos legos, que poseían 61.196.166 medidas de tierra, ó sean nueve y media cada uno, y 141.480 individuos pertenecientes al clero secular y regular, contando los conventos de monjas, los sirvientes seglares y las casas de hospitalidad y enseñanza, que reunían 12.204.053 medidas de tierra, de forma que tocaban á 86 y media por cabeza [1].

De notar es la proporción que de esos datos resulta entre la propiedad laica y la eclesiástica; mas hay que tener en cuenta para juzgar el desarrollo de la amortización, en primer lugar, que las corporaciones civiles y los mayorazgos absorbían grandes patrimonios, y en segundo, que la propiedad libre ó privada sufría, en beneficio de las manos muertas, censos y gravámenes innumerables.

Lo azaroso de las circunstancias en que la desamortización se ha emprendido, las contrariedades con que se han llevado á cabo las incautaciones de bienes por parte del Estado y la precipitación con que se han hecho las enajenaciones en los primeros momentos, han quitado á esos actos la regularidad que demandaba su importancia. No tenemos por eso datos exactos acerca de la propiedad que se adjudicó á la hacienda, ni de los rendimientos que su venta ha dado. Se ignora el importe de los bienes amortizados que se vendieron á fines del siglo XVIII por el Gobierno absoluto y el de los que se enajenaron en la primera época constitucional, y las noticias arrancan no más que del año 1821. Desde esta fecha hasta los últimos de 1867, según datos oficiales, se vendieron fincas y se redimieron censos por valor de 1.744.695.278 pesetas, y conforme á la *Estadística de los presupuestos*, desde 1850 á 1889-90 se realizaron por ventas 1.536.226.834 y por negociación de los pagarés de compradores 105.731.935; en junto, 1.641.958.769. Concertando ambas noticias, se llega aproximadamente á una suma de 2.700.000 pesetas

[1] Carrasco, citado por Colmeiro.

como productos de la desamortización desde 1821 á 1890, y si bien es de tener en cuenta que hay en esa cantidad algo de nominal, porque en diversas épocas se han recibido en pago de los bienes nacionales títulos de la deuda pública por un valor mayor que el efectivo, esta diferencia viene á compensarse, en parte al menos, con las rentas que la Hacienda ha cobrado desde que se incautó de las propiedades hasta que se sacaron á subasta [1]. Comparado con aquel guarismo lo que queda de la desamortización es ya insignificante. Desde 1890-91, que se presupuestaron algo más de 9 millones como producto de las ventas, han ido reduciéndose las consignaciones y sobre todo la recaudación por este concepto, que sólo dió 1.701.444 pesetas el año 1900.

Sin embargo, todavía son de alguna entidad los restos disponibles: son muchísimos los expedientes sobre incidencias de la desamortización que debe resolver la dirección de Propiedades; no son menos los incoados en solicitud de excepciones de la venta, y el mayor número de unos y otros, que injustificadamente se eterniza, habrá de decidirse en favor del Estado, porque se entabló con el único objeto de suspender las enajenaciones; son también de algunos miles las denuncias en trámite de bienes y censos que deben ser comprendidos en la desamortización; falta que vender algunos de los montes no exceptuados, y hay, por último, muchísimos censos que pueden ser objeto de redención ó de venta.

Ahora, para estimar la obra de la desamortización, es preciso distinguir, como afirma nuestro dignísimo colega el Sr. Azcárate, el juicio absoluto y el juicio relativo que de ella debe formarse [2], idea que, á nuestro entender, se puede expresar también separando la consideración del

---

[1] Para mayor exactitud habría que computar también los gastos ocasionados por la desamortización, que en el presupuesto actual importan 100.000 pesetas, sin contar los de la administración del ramo.

[2] *Historia del derecho de propiedad,* tomo II, pág. 291.

principio proclamado de la aplicación que ha recibido. La amortización no saca á la propiedad del objeto que la corresponde como medio del destino humano; pero es irracional y absurda como forma del dominio, porque supone la inmovilidad de los fines y de los medios, cuando los unos como los otros son esencialmente variables. El fin religioso, por ejemplo, es fundamental y permanente; pero no siempre es comprendido de igual suerte, ni ha de dar lugar constantemente á las mismas necesidades; de aquí, y siendo mudable el fin, que hayan de serlo también los medios, la propiedad, por tanto, que á él se halla consagrada, y que sea contraria á la naturaleza de ésta toda traba que la prive de la flexibilidad que necesita para corresponder á su objeto. Por eso la amortización no fué ni podía ser absoluta; el derecho canónico admite la enajenación de los bienes eclesiásticos *propter necesitatem, utilitatem, pietatemque*, y en lo civil la autoridad del rey suplía las facultades del dueño, por más que los trámites exigidos y los obstáculos puestos en uno y otro caso hicieran ilusoria la admisión de ese principio.

La propiedad era esclava, y el Estado tenía no sólo la facultad, sino la obligación de manumitirla á nombre del derecho; la propiedad amortizada se hallaba fuera de su natural condición en dos respectos: primero, porque era inalienable; después, porque se eximía en gran parte del gravamen del impuesto; los gobiernos, pues, debían volverla á la ley común, ya que no supieron impedir que se saliese de ella. Mas para esto no necesitó el Estado adjudicarse los bienes que poseían las llamadas manos muertas; bastábale haber declarado esa propiedad enajenable á voluntad de sus dueños y haberla sometido á las cargas generales, exigiendo á lo más de ella una indemnización por el tiempo en que indebidamente vivió exenta de tributos. Esto hubiera sido suficiente para detener la amortización y aun para reducirla de un modo considerable.

¿Hacía falta algo más? Sí, cicrtamente. Era preciso restablecer en sus condiciones normales el orden económico,

y no bastaba dar á la propiedad inmueble la *posibilidad* de que circulase; era necesario ponerla en movimiento para que se difundiera la riqueza, y la gran masa de bienes que pertenecía á la Iglesia, á las corporaciones civiles y á los pueblos no hubiera salido, con la mera adopción de aquellas determinaciones, del estancamiento en que permaneció durante largos siglos. Una vez reconocida esta *necesidad social*, algo tocaba hacer al Estado para satisfacerla; no habían de ser sus facultades menores en este caso que respecto de aquellos otros en que se invocan la *utilidad y la conveniencia públicas*, y la expropiación forzosa estaba justificada. Pero la mudanza de forma, la conversión impuesta á la propiedad en virtud de esos motivos, ni podía ser total, porque ha de reconocerse á toda clase de personalidades é instituciones el derecho de poseer bienes inmuebles, ni pudo hacerse de otro modo que mediante la completa indemnización de lo expropiado. Hasta aquí el principio de la desamortización nos parece indiscutible, y los que menos pueden impugnarle son precisamente los que con más saña le combaten; es decir, los bien hallados con el dominio eminente del Estado, con las atribuciones discrecionales ó absolutas del poder público, de que hacen aplicaciones mucho más violentas cuando interesa á sus fines.

No es así, sin embargo, como la desamortización se ha practicado, porque eran otros los términos con que se ofrecía el problema y otras las miras con que se ha resuelto. Se vió en ella un pingüe recurso para el angustiado erario y el medio único, de poder bastante, para remover los cimientos de la sociedad antigua, y dar lugar á las modernas instituciones económicas y á los nuevos sistemas de gobierno, y de aquí las condiciones en que se ha hecho la reforma. Bien claro dijeron los legisladores de 1855 cuáles eran sus tendencias al expresarse en estos términos: «La comisión deja al buen juicio de las Cortss calcular el gran número de propietarios para siempre unidos por el vínculo de su interés á la causa de la revolución, que crea-

rá esta ley llevada á efecto, y se limitará á llamar de paso su atención sobre el aumento consiguiente de la materia imponible y del capital circulante. Pero de lo que no puede prescindir la comisión es de indicar, siquiera sea ligeramente, que en virtud de la ley que propone, el crédito público, cuyas tristes actuales condiciones son notorias, ha de vigorizarse forzosamente, dando así lugar á operaciones hoy imposibles ó ruinosas, y, sin embargo, indispensables...» [1] Por eso el Estado se incautó de una buena parte de los bienes amortizados y los aplicó á sus necesidades, haciéndose dueño, sin derecho alguno, del 20 por 100 de los *propios*, y lo que fué mucho peor todavía, de la riqueza poseída por las comunidades religiosas, á las que suprimió para constituirse en su heredero. Aun en los casos en que se indemnizaba á los desposeídos con títulos de la deuda pública, la operación resultaba un gran empréstito. Bajo el punto de vista político, la amortización era un baluarte tras el que se resguardaban los enemigos de los progresos sociales, y la desamortización fué un recurso de que echaron mano los partidos liberales para sostener la lucha y desarmar á sus contrarios; fué una de tantas medidas revolucionarias en las cuales mayor que la responsabilidad de aquellos que las dictan es la de aquellos otros que las provocan. Las clases interesadas en la amortización abrazaron la causa del absolutismo, y al sucumbir éste hubieron de correr aquéllas la suerte de los vencidos; la desamortización vino á ser á modo de botín que conquistaron los vencedores. ¿Qué uso hubieran hecho de su triunfo, los que una y otra vez han suscitado la guerra civil entre nosotros, en el caso de haber sido distinto el desenlace? Espanta imaginarlo solamente, y si bien esto no exime de culpa á los autores de la desamortización, hay que tomarlo en cuenta para apreciar lo que

[1] Preámbulo del proyecto, que se convirtió en ley de 1.º de Mayo de 1855.

valen las recriminaciones de muchos que la combaten.

Ni los motivos fiscales ni tampoco los políticos pueden justificar lo que en la desamortización hubo, sin duda alguna, de despojo; mas hay que acudir á ellos para tener una explicación de la medida, y consultarlos también para mitigar un tanto la condenación que habría de lanzarse sobre ella, si sólo se diera audiencia al estricto principio del derecho.

Las consecuencias de la desamortización debían trascender, y de hecho han alcanzado, á todas las esferas de la sociedad. No cabe en nuestro asunto el considerarlas de ese modo, y hemos de limitarnos á indicar lo más saliente de su acción en el orden financiero.

Creyóse siempre, y repetidas veces se ha ofrecido, que la desamortización habría de regenerar la hacienda pública. Los inmensos recursos, que aquella medida proporcionaba al Estado, debían bastar para dejar cubiertas las necesidades extraordinarias sentidas en el momento de adoptarla, y las correspondientes á tiempos anteriores, representadas por la deuda pública; amortizaríase ésta casi en totalidad, ó se reduciría en mucho, y bajarían, por consiguiente, los gastos del presupuestos; una parte de los medios que iban á obtenerse se destinaría á mejorar todos los servicios públicos, á impulsar en todas direcciones el desarrollo del país, y si bien esto daría lugar á nuevas obligaciones, como se trataba de gastos reproductivos, contábase con que su efecto, unido á la gran actividad y mejora de los intereses materiales que engendraría la masa enorme de riqueza que entraba en circulación, habría de producir un crecimiento mucho más considerable de las rentas públicas. Estaba, pues, asegurada para el porvenir, con recursos permanentes, la atención de las necesidades ordinarias del Estado, y quedaba desembarazado y libre el crédito de la nación para hacer frente á cualquier acontecimiento extraordinario. Tal era el programa: así debía haberse obrado, y es indudable que se habrían visto cumplidos anuncios tan halagüeños; pero se hizo lo contrario,

y las fundadas esperanzas resultaron ilusiones y los hechos desengaños.

El único beneficio que se realizó de cuantos con la desamortización se prometían fué el que había de obtenerse por la virtud del principio, por la fuerza misma de las cosas; de los que dependían de la conducta del Gobierno no se consiguió ninguno. Subieron, sí, las rentas públicas antes y en mayor proporción de lo que se esperaba, merced á los aumentos de la producción y del tráfico, del bienestar y la riqueza generales, que muy luego se alcanzaron; pero ni se rebajó la deuda, ni los gastos se hicieron con el criterio establecido, ni se facilitó el porvenir, ni se logró siquiera vencer airosamente los conflictos del momento. Recogíanse sólo cantidades insignificantes de la deuda [1] y se hacían grandes emisiones para indemnizar á los desposeídos; gastábanse algunos millones en fomentar intereses legítimos, aunque sin la medida y discreción convenientes, y se empleaban otros tantos en cosas superfluas ó en atenciones de peor índole, y de este modo, las obligaciones permanentes crecieron mucho más de prisa que los recursos ordinarios; su desnivel en el presupuesto fué continuo, y la repetida acumulación de los *déficits* produjo el desquiciamiento de la hacienda.

Si la imprevisión se hubiera reducido, al menos, á vivir cómoda y alegremente mientras se contó con los grandes medios que la desamortización proporcionaba, aunque siempre sería censurable, no habría sido tan funesta; pero se gastó más de lo que importaban los recursos disponibles, se recargaron los impuestos, se crearon nuevas deudas, y antes de que la desamortización concluyera, el Tesoro ha tenido que declararse en quiebra varias veces.

Es verdad que, en los primeros períodos, la desamortización se hizo en malas condiciones y que los bienes enton-

---

[1] Desde 1855 á 1863, todo lo que se invirtió en amortización de la deuda fueron 57 millones de reales, mientras que se tomaban cientos de millones para otros diversos fines.

ces enajenados lo fueron á bajo precio, porque lo crítico de las circunstancias y la inseguridad de las adquisiciones retraía los capitales; pero, en cambio, después las ventas se han realizado á tipos sumamente favorables para la hacienda. Es verdad también que durante la época en que la desamortización dió más ingresos hubo que acudir á necesedidades extraordinarias, ocasionadas por nuestras guerras civiles y conmociones políticas, y es, por último, cierto que con recursos de esa procedencia se llevaron á cabo importantes contrucciones y obras públicas, vías de comunicación sobre todo, se compraron algunos barcos de guerra y se perfeccionaron algo los servicios administrativos; pero estas satisfacciones es lo único que de la desamortización nos queda, y ¿acaso no había derecho á exigir mucho más de ella?

Los rendimientos de la desamortización constituían evidentemente un ingreso extraordinario, y así es como han debido administrarse. El error, el vicio, pudiéramos decir mejor, ha estado en dedicarlos á satisfacer las obligaciones ordinarias y aun á despilfarros injustificados. Por eso la desamortización, en vez de una gran reforma, ha resultado un desastre, mirada desde el punto de vista de la hacienda.

Pequeños son los restos que de la desamortización nos quedan; pero su cantidad no es motivo para que continúe con ellos el abuso que desde el principio ha venido cometiéndose, y sin embargo, vemos que el producto de las ventas actuales se incluye en el presupuesto ordinario y se aplica del mismo modo que las contribuciones y rentas permanentes. Al *crédito público* se adjudicaron los primeros bienes desamortizados, al pago de la deuda se mandó dedicar una buena parte de los que después se sacaron á la venta, y ése es el único destino que legítimamente pueden recibir los que ahora se conservan. Hágase el bien que todavía es posible, pues de otro modo perderemos la razón para quejarnos de los pasados desaciertos.

XXIX

El crédito.—Historia de la deuda pública española.

Los principios nos obligan á considerar el crédito público como recurso extraordinario, que si solo atendiéramos á los hechos y á la aplicación que ha recibido en nuestra hacienda, habríamos de reconocer en él un medio que sirve para cubrir ordinaria y normalmente las atenciones económicas del Estado. Así lo demostrará una sucinta reseña de los orígenes y vicisitudes de nuestra deuda pública.

Su nacimiento está en la creación de los *juros*, atribuída generalmente á los Reyes Católicos, á pesar de que monarcas anteriores habían hecho ya uso de la misma institución. Eran los juros consignaciones ó censos impuestos sobre las rentas públicas, que se otorgaban, ora por merced, ya en pago de servicios ó mediante el anticipo de cantidades hecho á la corona. Isabel I regularizó la legislación de los juros existentes y estableció otros nuevos, dándoles el carácter de verdaderos empréstitos, que han llegado hasta nosotros. Para atender á los gastos de la guerra en Italia y en Granada, dispuso conceder á todo el que entregase 10.000 maravedises un interés anual de 1.000, *situados en cualesquier renta para que lo oviesen por* JURO *de heredad, fasta que les mandasen volver las cuantías de maravedises que por ellos dieron*. Mientras vivió Isabel alcanzaron los

juros grande crédito porque eran satisfechos puntualmente; pero después, aunque esa reina mandó en su testamento que se pagase á los acreedores, vendiendo si fuere necesario hasta las joyas de la corona, no se hizo caso de tan prudentes consejos y se multiplicaron aquellos créditos. Carlos I no sólo realizó nuevas emisiones, sino que, en vez de pagar sus intereses, los gravó con numerosas contribuciones; así llegaron en su época los juros á valer un 16 por 100. Continuó el abuso de estos títulos durante la casa de Austria, hasta que estuvieron vendidas ó empeñadas todas las rentas, y la situación de los acreedores se empeoró por medio de reducciones en los capitales y los intereses y de nuevos impuestos, que, según Canga Argüelles, ascendieron al número de 79. Carlos III dividió los juristas en privilegiados y no privilegiados: pertenecían á la primera clase las fundaciones piadosas, el clero, la Inquisición, los jesuitas, etc.; éstos tuvieron doble interés, y los restantes, no privilegiados ó seculares, siguieron sujetos al descuento y demás gravámenes que sobre ellos pesaban. En 1772 se creó una caja para amortizarlos; pero no contando con fondos, no pudo conseguir su objeto. Por último, las Cortes de Cádiz reconocieron los juros como parte de la deuda y posteriormente se convirtieron en la amortizable de segunda clase. No conocemos con exactitud la suma que llegaron á importar las emisiones de juros; pero consta que en 1820 circulaban todavía por un valor de más de 1.200 millones de reales.

En el reinado de Felipe V hallamos otro de los orígenes de nuestra deuda, con los grandes atrasos que dejó aquel monarca en todos los servicios y los empréstitos que contratara en Bruselas y Amsterdam. Estos empréstitos sufrieron varias alternativas, con daño de nuestro crédito, formaron parte de la deuda del 5 y del 4 por 100 de interés y se refundieron al cabo en las dos clases de la amortizable.

Aún tienen más importancia los *vales reales*, creados por Carlos III en 1780. Eran unos documentos de crédito que devengaban 4 por 100 de interés, y como al principio

los juros, tuvieron aceptación, hasta que muy pronto dejaron de pagarse los réditos y de recibirse los vales en las tesorerías donde debían ser admitidos por todo su valor. Al mismo tiempo se hacían nuevas emisiones, y los vales se desprestigiaron por completo. Reconocidos también por las Cortes de Cádiz, quiso D. Martín Garay hacer en ellos un arreglo, y al efecto los dividió en consolidados y no consolidados. Los vales consolidados se componían de la tercera parte de los vales reales y disfrutaban interés de 4 por 100, siendo además admisibles en pago de la quinta parte de los derechos de aduanas; los no consolidados se formaron con los otros dos tercios de los vales reales; no tenían interés, pero se admitían en las aduanas con un 5 por 100 sobre el precio del mercado. Más tarde Mendizábal incorporó los vales á la deuda del 4 por 100, y, por último, pasaron á la consolidada y diferida, según su época. Los valores de esta clase emitidos por Carlos III y Carlos IV llegaron á pasar de 2.300 millones de reales.

La deuda de obras públicas comenzó con los vales reales por la emisión de 97 millones, que se hizo sobre los productos de los canales de Tauste y el Imperial de Aragón, para continuar aquellas obras. Estableció también Carlos III los *vitalicios*, al principio, en 1769, sobre un fondo anual de 4 millones de reales, y después sobre la renta del tabaco. Estas rentas vitalicias aseguraban un interés anual de 8 por 100 á todo el que quisiera imponer caudales sobre una sola vida, y llegaron á crecer tanto que, según Canga Argüelles, en 1820 ascendían los capitales á 110 millones de reales, y el atraso de los réditos á 122 millones. Después de varias vicisitudes fueron convertidos los atrasos de pensiones en la deuda amortizable de primera clase, y las corrientes incluídas en el presupuesto desde 1851.

Los enormes gastos de la guerra de la Independencia primero y de las guerras civiles después; las emisiones hechas á cambio de los bienes desamortizados; la creación de títulos especiales para ferrocarriles y obras públicas, la

consolidación muchas veces practicada de la deuda del Tesoro, y más recientemente los desastres de las guerras colonia'es y con los Estados Unidos, son, además de los ya dichos, los orígenes que reconoce la deuda española.

Veamos ahora la conducta seguida por los Gobiernos, y examinemos ligeramente las disposiciones generales ó *arreglos* que en materia de deuda se han propuesto ó realizado.

La dinastía de Borbón, algo más cuidadosa de la hacienda que la austriaca, trató de levantar el crédito, pero no pudo lograrlo. Fernando VI hubo de limitarse á reconocer las deudas de Felipe V, pagando una parte de ellas y de las que él mismo contrajo. Carlos III, á pesar de su buen deseo, aumentó los descubiertos, como hemos visto, y comprometió el porvenir de España con su desgraciado pacto de familia. Carlos IV emitió muchos más títulos de los que pudo recoger con sus fondos y arbitrios de amortización, y de esta suerte, al llegar el año 1808, nuestra deuda pasaba de 7.000 millones de reales.

Las Cortes de Cádiz, que inauguraban nuestra regeneración política, en medio de los horrores de una gloriosa lucha, quisieron establecer sobre sólidas bases el crédito público y reconocieron solemnemente todas las obligaciones del Estado, todas las deudas contraídas á nombre de la nación, hasta las que provenían del desventurado pacto y se hallaban en manos de los mismos que destrozaban la madre patria. ¡Admirable ejemplo de honradez y sabiduría! ¡Digno comienzo de una obra continuada después de muy diverso modo! Esto se hacía en 1811; en el año siguiente, las Cortes se ocuparon detenidamente del arreglo de la deuda, y en 1813 se publicó el decreto de 19 de Noviembre.

Dividió éste la deuda en dos grandes grupos, con interés y sin él. La primera subdividida en voluntaria y procedente de capitales con aplicación forzosa, conservando aquélla el interés que adquiriera al contratarse, y estableciendo para ésta el de 3 por 100. La deuda sin interés se

formó de réditos no satisfechos y servicios no pagados. Durante la guerra y un año después, ambas deudas con interés percibirían solamente el 1 1|2 por 100, con opción al abono posterior de los atrasos. Se exceptuaba en este proyecto la deuda extranjera, de que debía tratarse con los Gobiernos interesados. La idea de la amortización se hallaba fija en aquellos eminentes legisladores, y al efecto señalaron el producto de los bienes nacionales para el pago á la suerte de la deuda sin interés.

Ni la previsión del proyecto, ni el celo de sus autores pudieron evitar que quedase sin cumplimiento mientras duró la guerra, ni lograron salvarle de la reacción de 1814.

D. Martín Garay, el laborioso ministro de Fernando VII, aplicó también su atención al mismo asunto y publicó en 1818, además del proyecto relativo á los vales que hemos citado antes, otro general para arreglo de la deuda, muy semejante al de las Cortes de Cádiz. Conservó la división y clasificación que éstas hicieron de la deuda; pero concedió una injusta preferencia á los créditos procedentes de capitales con aplicación forzosa, ó amortizados, en perjuicio de los de libre disposición recibidos por la Hacienda con pactos y condiciones, que debían ser sagrados. Los primeros quería Garay que fuesen satisfechos dos terceras partes en metálico y una en papel, y los segundos por mitad en títulos y dinero. Tampoco llegó á realizarse este pensamiento, porque cayó su autor poco tiempo después de haberle concebido.

Vueltas á reunir las Cortes en 1820, quisieron reproducir la obra de sus insignes antecesoras, é hicieron un nuevo arreglo basado en la equidad y el respeto de los acreedores. Los sucesos de 1823 anularon también este proyecto, y lo que es peor, el ciego espíritu de la reacción desconoció los compromisos del Gobierno liberal y los empréstitos que habían hecho aquellas Cortes en el extranjero. La deuda pasaba ya en esta época de 14.000 millones.

El Gobierno absoluto experimentó en seguida los efectos

de su injusticia; trató de enmendarla y quiso hacer algo en pro del crédito, mas no obtuvieron resultado sus esfuerzos, porque carecían de base. Á pesar de que en 1824 se estableció el *Gran libro* y se crearon una comisión liquidadora y una caja de amortización para la deuda, como que el desorden de la administración producía el desnivel de los presupuestos y el déficit constante, era necesario hacer frecuentes emisiones de títulos que carecían de prestigio y no lograban cotización en las Bolsas extranjeras, aunque se empleaban manejos de todas clases para conseguirlo. La deuda, creciendo sin cesar, había llegado á ser, según los cálculos de Canga Argüelles, de 18.000 millones de reales [1].

Y, sin embargo, era tal la confianza que entonces inspiraba á las demás naciones la hidalguía de nuestro pueblo, tal la seguridad que abrigaban acerca de sus elementos de riqueza y su porvenir, que todos aquellos desaciertos se atribuían únicamente al régimen absoluto, y apenas se tuvieron esperanzas de un cambio de gobierno con la muerte de Fernando VII, los fondos españoles subieron prodigiosamente. Los bonos de las últimas Cortes, cuyo reconocimiento fué negado y que llevaban once años sin cobrar, se elevaron no obstante á un 50 por 100, y los títulos emitidos por la casa Aguado, de París, se cotizaban al 84 en las Bolsas extranjeras.

En estas circunstancias (1834) el conde de Toreno, que necesitaba un nuevo empréstito, tuvo la mala idea de rechazar las brillantes condiciones del mercado, y elaborar antes de contraerle un arreglo de la deuda. Fundábale en que no había medio de satisfacer los intereses de toda ella, y reducía en su consecuencia á dos terceras partes el capital de la deuda extranjera, formando con el resto la llamada deuda pasiva ó sin interés. Una vez conocido este proyecto, se verificó una reacción contraria á nuestros intereses en las naciones de Europa, que aguardaban de

---

1 *Diccionario*, art. *Deuda de España.*

nosotros otra conducta más justificada. El empréstito de 400 millones hubo de contratarse á 50, cuando hubiera podido hacerse más arriba del 80 por 100; los capitales ingleses se alejaron de España cuando pensaban venir á fecundar su suelo, y un año después, en 1835, ya no podían pagarse los réditos de este mismo anticipo, ni los de la deuda reformada extranjera. Con la ley de 16 de Noviembre de 1834 comienza el abatimiento de nuestro crédito, que ha venido empeorando sucesivamente, y cuya rehabilitación completa se encuentra muy lejana [1].

Desde 1836 hasta 1840 los azares de la guerra absorben la atención y los recursos: la Hacienda pasa por una situación angustiosísima, las conversiones y emisiones de nuevos títulos se multiplican y los intereses no se satisfacen. La deuda *reconocida* en 1839 importaba unos 11.300 millones [2] y sus réditos más de 300 millones anuales, siendo de advertir que la baja en aquella suma con respecto á las anteriormente indicadas se explica, ya por lo amortizado, ya por las reducciones hechas, ya también por hallarse pendiente de liquidación un gran número de créditos. El real decreto de 16 de Febrero de 1836 y la ley de 28 de Junio de 1837 marcaron plazos fatales para el reconocimiento de los créditos contra el Tesoro; en 1841 el ministro Gamboa consolidó 1.000 millones de intereses atrasados del 4 y 5 por 100 creando la deuda del 3, que ha servido luego de base á nuestro sistema, y el real decreto de 11 de Junio de 1847 estableció la dirección general de la deuda.

Llegamos con esto á la época más interesante en la historia de nuestro crédito público, al arreglo verificado en 1851 por el Sr. Bravo Murillo.

Todas las reformas que acabamos de indicar no habían

[1] Una de las consecuencias del arreglo de Toreno fué la real ordenanza dada por Federico Guillermo de Prusia el 19 de Enero de 1836, en que se restringía la contratación de fondos españoles y se anunciaba el propósito de prohibirla enteramente.

[2] Pita Pizarro.—*Examen de la Hacienda*, pág. 86.

pasado de proyectos, á causa de las circunstancias en que se hicieron, ó habían logrado, á lo sumo, una realización parcial, que contribuía á hacer mucho más deforme el estado de nuestra deuda. La variedad infinita de sus títulos y conceptos daba lugar á una espantosa confusión y á los agios más inmorales. Por otra parte, los esfuerzos de todos los Gobiernos, desde 1840, se habían limitado, en fuerza de la necesidad, á cumplir en algo con la deuda del interior; la extranjera se hallaba abandonada desde 1835. Quince años hacía que eran inútiles las reclamaciones de sus tenedores, y exasperados ya, vomitaban invectivas contra España, lanzando sobre ella el anatema que sigue á los deudores de mala fe; los ingleses especialmente gestionaban sin descanso y se dirigían con frecuencia á los poderes del Estado en demanda de justicia, al mismo tiempo que se lamentaban en la prensa con mayor dureza y amargura.

Semejante situación no podía mantenerse. España no podía cerrar los oídos á las quejas de sus acreedores ni permanecer indiferente á los ataques contra su honra; no podía tampoco renunciar al concierto de los demás pueblos, aislándose de ellos con la fea nota de la insolvencia; el crédito es la vida de las naciones, y urgía gozar de él á toda costa. El Sr. Mon solicitó y obtuvo en 1845 autorización para el arreglo de la deuda; pero no llegó á hacer uso de ella, sin duda porque el presupuesto no le ofrecía los recursos necesarios. El Sr. Bravo Murillo, que ocupaba el ministerio de Hacienda en 1849, se vió compelido por ese cúmulo de circunstancias y por nuevas reclamaciones *á ocuparse en el proyecto de arreglo de la deuda, que entraba en su pensamiento... mas no para acometerlo en aquellos momentos, sino después de establecer las bases, adoptando disposicioues que debían preceder* [1]. Palabras muy dignas de tomarse en cuenta al juzgar una ley, que debe calificarse ante todo de prematura.

---

[1] Bravo Murillo.—*Opúsculos*, tomo III.

Mucho antes debió hacerse el arreglo; pero es que se había perdido mucho tiempo y llegó á ejecutarse sin la preparación indispensable. Una reforma de esta naturaleza, un arreglo general de la deuda, debía producir un gravamen considerable; demandaba la nivelación del presupuesto y la existencia de recursos con que sobrellevarle. El mismo Sr. Bravo Murillo lo manifestaba así en 29 de Agosto de 1849 al Consejo de ministros: «Reformada la Hacienda—decía,—será cuando habrá crédito y podrán hacerse sin dificultad empréstitos, si convinieren, para obras reproductivas; entonces, y sólo entonces, es cuando podrá pensarse en el arreglo de la deuda».

Ahora bien: ¿estaba *reformada ya la Hacienda* cuando concibió su proyecto el Sr. Bravo Murillo? No, ciertamente. Algunas disposiciones de trascendencia se habían dictado con ese fin, mas sus resultados no eran conocidos todavía. El presupuesto de 1851 anunciaba un *déficit* de más de 100 millones, y la *deuda flotante* pasaba de 500 cuando el ministro presentaba á las Cortes su proyecto. No creyó, no pudo creer que el momento era oportuno; debió obrar bajo la presión de las circunstancias.

Careciendo de los elementos necesarios, no contando con más recursos que los de un presupuesto desnivelado, ni el Sr. Bravo Murillo con su reconocido talento, ni nadie, podía llevar á cabo un arreglo de la deuda. Lo que cabía hacer, lo que se hizo, fué ofrecer todos los medios con que *se creía contar*. La ley de 1.° de Agosto de 1851, cuyos preceptos se desarrollaron en el reglamento de 17 de Octubre siguiente, es más bien un arreglo con los acreedores del Estado, una transacción en que se empezaba por reconocer que las deudas excedían en mucho á los recursos. En este concepto es como debemos examinar aquella disposición, que fué precedida del real decreto de 22 de Febrero de 1850, mandando hacer una liquidación general de los créditos contra el Tesoro.

La idea que dominaba en la mente del Sr. Bravo Murillo era la unificación de la deuda perpetua, reduciéndola á una

sola clase de interés. Para elló adoptó como tipo el 3 por 100, por creer que no era susceptible de arreglo y porque no había dejado de pagarse desde su creación. La conversión á esta deuda de las existentes del 4 y 5 por 100 podía hacerse reduciendo el capital ó los intereses ó ambos á la vez; este último sistema se propuso al principio; pero vista la oposición de los tenedores, hubo de partirse de la conservación del capital, aminorando sólo los intereses. Sin embargo, para igualar la deuda del 4 con la del 5 fué preciso reducir el capital de aquélla á un 80 por 100.

De esta suerte, dichas dos clases de deuda se convirtieron al 2 por 100 diferido, y sus poseedores sufrieron una reducción de 40 por 100 en el interés. Además, y sin que valieran las protestas, el Sr. Bravo Murillo se mantuvo en su opinión y redujo á 50 por 100 el valor de los cupones no satisfechos, dando lugar á una cuestión que tanto ha perjudicado nuestro crédito.

La otra base del arreglo fué la creación de la deuda amortizable dividida en 1.ª y 2.ª clase, entre las cuales se clasificaron con alguna arbitrariedad los restantes títulos que existían contra el Estado por muy diversos conceptos. Se señalaron para la amortización de esta deuda varios arbitrios, debiendo partirse todos por mitad entre sus dos clases y verificarse por medio de subastas mensuales la adquisición de los títulos para su pago. De aquí surgió, como luego veremos, otra cuestión no menos ruidosa é importante.

El estado en que quedó la deuda pública á consecuencia de la ley citada y la de 3 del mismo mes de Agosto, relativa á la deuda del Tesoro, fué el siguiente:

Se dividía primero en tres grandes grupos, á saber: *deuda del Estado*, *deuda del Tesoro* y *deuda de Obras públicas*.

La deuda del Estado se subdividía en *perpetua* y *amortizable*. La perpetua, en *consolidada* y *diferida*. La amortizable, en de *primera* y de *segunda* clase.

La *consolidada* es la que devengó desde la emisión un interés definitivo: la había del 5 y del 3 por 100. La del 5 por 100 por una pequeña partida, que se reconoció en 1834

á favor de los Estados Unidos de América, y la del 3 se formó de los títulos creados en 1841 para consolidar intereses no satisfechos, de los emitidos en 1847, y de otros muchos títulos destinados á convertir deudas de varias procedencias y á capitalizar intereses. La *diferida* se llamó así porque tuvo *aplazado* el disfrute del 3 por 100 que le correspondía; fué creada por la ley de 1851, devengaba el 1 por 100 en los cuatro primeros años, y después había de ir aumentando $^1/_4$ cada dos, hasta 1870, en que pasaría á ser consolidada. Se formó esta deuda del capital nominal de la consolidada al 5 por 100, del 80 por 100 de la del 4 y de la mitad de los intereses de una y otra, que estuvieron sin satisfacer hasla 1.° de Agosto de 1851.

La *amortizable* del Estado no gozaba interés, y la diferencia entre sus dos clases consistía en que era mucho mayor la cantidad que se emitió de la segunda.

La del *Tesoro* era toda amortizable, y se dividía en deuda del *material* y del *personal*. La del material comprendía: deuda flotante, contraída desde 1.° de Mayo de 1828 hasta 31 de Diciembre de 1849, y débitos correspondientes á la misma época, que se convertían en billetes amortizables con el interés de 3 por 100, y se subdividió en *preferente* y *no preferente*, según que se hallasen los créditos en poder de los primitivos acreedores y sus herederos, ó en manos de un tercero. Anualmente se destinaban unos 8 millones de reales á la amortización de deuda del material, repartiéndolos de modo que una tercera parte se dedicase al pago de la preferente, y las otras dos terceras al de la no preferente. La del personal abrazaba todos los débitos procedentes de haberes atrasados en la fecha antes citada, no disfrutaba interés y se dejaba á la ley de presupuestos el determinar cómo había de hacerse su amortización.

La deuda de *obras públicas* provenía de empréstitos contraídos con este objeto, y á reembolsar en plazo fijo. Sus títulos consistían en *acciones* de carreteras, emitidas en Abril de 1850 y Junio de 1851.

Basta la dicho acerca de la legislación de 1851 para que

pueda formarse idea de ella, y para fundar el juicio que merece [1].

La empresa que acometió el Sr. Bravo Murillo, sobrándole tanto ardor como le faltaba quizá de meditación, era de colosales dimensiones: los recursos con que contaba eran al mismo tiempo insignificantes; el resultado de esta desproporción debía ser una obra muy imperfecta. La ley de 1851, más bien que á hacer un arreglo, vino á dar forma á la bancarrota. Los acreedores extranjeros, tan duramente tratados por el conde de Toreno en 1834, no sufrieron ahora menor daño, porque se les impuso una reducción de 40 por 100 en los intereses de sus créditos y de 50 por 100 en los cupones que habían dejado de percibir; y esto con una *espera* de diez y nueve años que se tomaba el Gobierno español, pues á tanto equivale el plazo que debía tardar en consolidarse la deuda diferida que se les entregaba. No salieron mejor librados los acreedores del interior; se atendió más respecto de ellos al *hecho* de su lastimosa situación que al *derecho* representado en sus títulos, y por reparar más en el mercado que en los principios de justicia, se clasificaron malamente sus créditos y se pospusieron algunos de origen tan sagrado como antiguo, á otros que nunca lo fueron tanto.

Considerando el arreglo como transacción ó convenio, carecía de una circunstancia esencialísima, cual era la conformidad de una de las partes, los acreedores, que desde luego rechazaron abiertamente algunas de sus disposiciones, y ofrecía además el inconveniente de imponer un gravamen considerable al presupuesto, mayor cada año, y de elevar el capital nominal de la deuda.

La primera y la más desastrosa de las consecuencias que produjo la ley de 1851 fué una cruzada general con

---

[1] Para la ejecución de la ley de 1.° de Agosto se dió el reglamento de 17 de Octubre de 1851, y para llevar á cabo la ley fecha 3 de Agosto se publicó el reglamento de 23 del mismo mes. En 31 de Diciembre del año repetido se dictó una instrucción general para las dependencias de la Deuda.

tra nuestro crédito. Los ingleses protestaron de la reducción de sus cupones, los holandeses reclamaron por la postergación indudable de la deuda diferida de 1831 que poseían, y reforzados más tarde con los franceses tenedores de la amortizable, dirigieron tales ataques á España, que acabaron con su crédito. Las Bolsas extranjeras se cerraron con estrépito para nuestros fondos y se nos colocó en la de Londres, al lado de Grecia y Turquía, en la tablilla de los insolventes, con mengua de nuestra honra y grave daño de nuestros intereses. Una conmoción tan violenta alcanzó también al crédito particular, y no sólo se vieron desamparados los Gobiernos, sino que la industria y el comercio fueron rechazados del mercado de las demás naciones. Son, pues, incalculables los perjuicios que ha traído desde este punto de vista el arreglo de la deuda.

Por lo demás, la unificación estaba muy lejos de conseguirse, aunque se dió un gran paso hacia ella. La ley de 1.° de Agosto de 1851 y la del 3 del mismo mes, que fué el complemento de la reforma, conservaban todavía bastantes clases de deuda y distinciones entre sus títulos, y en cuanto al gravamen que produjeron consistió, en los réditos de la deuda diferida y en el pago de la amortizable, cuyas dos obligaciones llegaron á importar 200 millones en cada año. La consolidación de los intereses dió lugará un aumento de 2.000 millones de reales.

Pero lo más importante es que dejó sin resolver cuestiones interesantes y dió lugar á otras gravísimas.

El art. 23 de la ley de 1.° de Agosto ofrecía una ley especial para el arreglo de la deuda de Ultramar, y otra para los débitos procedentes de oficios enajenados de la corona; al efecto se ordenó en 1852 á la Junta de la deuda que formulase un proyecto para llevar á cabo el reconocimiento, liquidación y conversión de los créditos de Ultramar, sujetándose á las mismas bases establecidas en el arreglo ejecutado, y se principiaron á reunir datos y noticias acerca del importe de los cargos y derechos enajenados; pero ni se redactó aquel proyecto ni se utilizaron estos datos.

Consagró también el Sr. Bravo Murillc el principio, establecido ya desde 1836, de la caducidad de la deuda pública. Es necesario, decía, para defenderse de los acreedores morosos, que embarazan las reformas, y con objeto de dar fijeza al capital de la deuda, señalar un término á la presentación de los créditos, pasado el cual incurran en la prescripción común. Se dejó, sin embargo, para una ley especial la fijación de ese término, y ha estado hasta mucho tiempo después sin resolver este punto.

Las cuestiones, no obstante, de transcendencia mayor son aquellas á que ha dado lugar el cumplimiento de la ley de 1.° de Agosto. Los *amortizables* y los *certificados de cupones*: hé aquí el tema de reclamaciones infinitas, de controversias nunca terminadas, el origen de numerosos conflictos y de sensibles daños para nuestra reputación y nuestro crédito. Examinaremos con la concisión posible lo relativo á cada uno de estos asuntos.

Á excepción de los títulos del 4 y 5 por 100, se refundieron, como queda dicho, en la deuda amortizable los demás créditos que existían contra el Estado, algunos de ellos muy respetables y ya muy perjudicados. No gozando interés esta clase de deuda, todo su valor dependía de la promesa de pago consignada en la ley; mas para dar garantías de que no sería olvidada, como tantas otras, se declararon afectos á la amortización: 1.°, los bienes mostrencos y los procedentes de tanteos y adjudicaciones por débitos; 2.°, los realengos y baldíos; 3.°, los productos del 20 por 100 de los bienes de propios, y 4.°, doce millones de reales que se consignarían anualmente en el presupuesto del Estado.

Durante algunos años no se hizo para cumplir con estas disposiciones más que emplear en la adquisición de títulos los 12 millones de que habla el núm. 4.°, sin que los Gobiernos atendiesen los otros deberes que les imponía la ley, ni los acreedores gestionasen en favor de su derecho. Pero la especulación se hizo cargo de este estado de cosas, y unos pocos capitalistas adquirieron las deudas

amortizables, contando con realizar una ganancia inmensa merced á la ventajosa situación en que les colocaba para reclamar, por una parte la inobservancia de la ley, y por otra la imposibilidad de cumplirla, que, sobre dar fundamento mejor á sus quejas, les permitía agrandar sus exigencias. Entonces la actividad de los nuevos tenedores contrastó con la incuria de los primitivos, y se movieron en todos los sentidos excitando la opinión pública, y apurando á los Gobiernos, se aliaron con los enemigos de nuestro crédito y contribuyeron no poco á la clausura de las Bolsas extranjeras y al desprestigio de nuestro nombre. Explotaron con exceso la justicia que en principio les asistía, y llegaron á pretensiones absurdas y exorbitantes, que retardaron la avenencia.

Los tenedores de las amortizables nombraron un *comité* encargado de dirigir las reclamaciones, y publicaron en 1862 una célebre exposición en que, interpretando viciosamente las disposiciones insertadas antes, pedían que se aplicasen á la extinción de sus créditos, además de los bienes mostrencos, los de tanteos y adjudicaciones, los baldíos y realengos, que la ley menciona, todos los bienes del Estado en general. Solicitaron también que se les adjudicase íntegro el 20 por 100 de propios, y últimamente mostraron deseos de que sus títulos se convirtieran en deuda consolidada. Sus incesantes trabajos alcanzaron algún efecto; se les concedió primero un aumento de seis millones en la suma dedicada anualmente á la amortización para reemplazar los productos del 20 por 100 de propios, y algo se aquietaron por el momento; mas poco tiempo después insistieron con igual constancia respecto de los realengos y mostrencos, proponiendo como medio de arreglo que se elevase hasta 50 millones de reales la amortización anual. Deseoso el Gobierno español de terminar este asunto, accedió á fijarla en 30 millones; mas como esta concesión llevaba la cláusula de que en virtud de tal aumento los interesados renunciarían á toda reclamación ulterior, los acreedores manifestaron terminantemente que no podían conformarse ya

con la subida de la amortización, y exigieron para un arreglo definitivo la conversión de la deuda pasiva en consolidada á los tipos de 50, 38 y 34 con relación á cada una de las tres clases de esta deuda.

El derecho de los acreedores era muy claro en cuanto á los bienes mostrencos, baldíos y realengos, porque las prescripciones de la ley y su falta de cumplimiento no admitían duda alguna. Se dijo que aquella clase de bienes era insignificante, y que los realengos y baldíos habían desaparecido; mas estas objeciones no destruían el derecho y antes alentaban las exigencias. Si la ley no se cumplió á su tiempo y luego fué imposible obedecerla, ¿qué culpa tienen de ello los acreedores? La responsabilidad de los Gobiernos era tanto mayor porque nacía de una falta. Muchos ó pocos, decían los interesados, los bienes mostrencos, los de tanteos y adjudicaciones nos pertenecen y deben entregárseno; los baldíos y realengos valían 1.200 millones en 1834, y se calcularon en 300 el año 51; si luego se han destruído por otras disposiciones ó incuria de la administración, nada debe esto importarnos; nos atenemos á este último tipo, y pedimos una combinación que compense esos 300 millones y nos indemnice de la tardanza en concederlos.

No había contestación posible ni medio de eludir estas razones. La justicia obligaba á reconocerlas, y la conveniencia aconsejaba que fueran satisfechas. España debía escuchar las quejas de esos acreedores, y se hallaba interesada en que concluyeran, porque era éste uno de los mayores obstáculos con que luchaba su crédito. Al cabo de empeñadas discusiones, la ley de 11 de Julio de 1867 adoptó la conversión y dispuso que se emitiera deuda consolidada exterior al 3 por 100 para liquidar, al 48 por 100 de su valor nominal la amortizable de primera clase y la diferida de 1831, al 32 la amortizable de segunda clase exterior y al 25 los títulos de la segunda clase interior.

Los acreedores habían de recibir, en deuda consolidada, 200 pesos fuertes por cada 100 pesos nominales que con-

virtieran de la deuda amortizable de primera clase y diferida de 1831, y 150 pesos por cada 100 de la amortizable de segunda, abonando en metálico la diferencia entre el valor efectivo á 40 por 100 que recibieran y el de los títulos que se convirtiesen á los indicados tipos de 48, 32 y 25 por 100. Las emisiones posteriores de deuda amortizable, por liquidación de nuevos créditos, se convertirían en consolidada al 30 por 100 la de primera y 15 por 100 la de segunda clase.

Como se ve, los tipos adoptados fueron algo más bajos que los propuestos por los acreedores, y se combinó con esta operación la de un empréstito obtenido por el abono de las diferencias en metálico. Las deudas objeto de la conversión ascendían á unos 1.380 millones de reales; la deuda del 3 por 100 que debía emitirse, á algo más de 2.000 millones, y los productos del empréstito fueron 370 millones.

Más complicada que la cuestión de las amortizables fué la de los *certificados ingleses*. Veamos los hechos que la promovieron.

El Sr. Bravo Murillo formuló su proyecto para el arreglo de la deuda, con la idea de reducir á 50 por 100 el importe de los cupones del 4 y del 5 vencidos y no satisfechos, cuya cantidad era muy importante, porque los extranjeros estaban sin pagar desde 1835. La Junta nombrada para informar acerca del proyecto creyó conveniente oir la opinión de los acreedores, y escuchó sus proposiciones de palabra y por escrito. Acerca de ellas dice el señor Pérez Amaya [1]: «Dejando á un lado el justo desahogo de sus quejas y contrayéndose á sus ideas respecto de la forma del arreglo, desde luego, todos unánimemente rechazaron el pensamiento de reducir el capital de la deuda». En su vista la Junta, acorde en este punto, proponía la conservación de los capitales, y decía en su informe al Gobierno que «un arreglo fundado en la reducción era *mil*

---

[1] *Memoria histórica sobre el arreglo de la deuda.*

veces peor que una franca, honrada y por tanto general bancarrota». «El Gobierno de S. M., añadía, ha propuesto la reducción del capital: los acreedores la rechazan abiertamente: éste es un hecho que no podemos dejar de tener presente al formar el proyecto, si hemos de intentar un arreglo que lleve, ya que no la seguridad, cuando menos la probabilidad de ser aceptado.» Obedeciendo á esta idea la Junta, propuso la conversión de los cupones por todo su valor nominal en renta de 1 y $^1/_2$ por 100 de interés gradual ó diferido que debía empezar devengando anualmente $^1/_2$ por 100. El Sr. Bravo Murillo no reformó su proyecto á pesar de todo, porque creyó que era lo mismo convertir todo el capital de los cupones en renta del 1 y $^1/_2$ que reducirlo á la mitad en deuda del 3 por 100, y por eso la ley de 1.° de Agosto estableció en su art. 2.° que la deuda diferida se formaría:

1.°, del capital nomiaal de la deuda consolidada del 5 por 100 interior; 2.°, del de la deuda consolidada del 4 por 100, reducido antes á sus cuatro quintas partes, y 3.°, del de los intereses de estas mismas deudas, vencidos y no satisfechos hasta 30 de Junio de 1851, *previa su reducción á la mitad.*

Apenas fué conocida la ley, los acreedores, que no habían dejado de trabajar en contra de esta disposición, multiplicaron sus reclamaciones y constituyeron *comités* en Madrid, París, Londres y otros puntos para hacerlas más eficaces. El *comité* de Londres dirigió varias exposiciones al Gobierno español, y acordó *la aceptación bajo protesta de las condiciones de la ley*, á cuyo efecto su presidente, Mr. Capel, formalizó ante notario y testigos una protesta que contenía aquellas solicitudes y el acuerdo tomado, y en la cual se manifestaba que «no habiendo el Gobierno español tenido por conveniente prestar favorable oído ni siquiera darse por entendido de estas varias comunicaciones... y no dejando, en consecuencia, al *comité* más alternativa que la de someterse ó declinar toda gestión ulterior en la materia, el expresado *comité*... ha creído convenien-

te, atendidas todas las circunstancias, intervenir en la conversión. Pero al mismo tiempo que se decide á obrar así, no puede menos de formular una protesta solemne contra la injusticia de esta confiscación...» Quiso el *comité* comprometer al Gobierno español á que reconociese indirectamente los cupones, y pretendió que un empleado suyo interviniese los títulos que iba á expedir en representación del 50 por 100 de aquéllos; mas fué negada esta pretensión, así como la de emplear un sello especial que los autorizase, y el *comité* se limitó á dar á los tenedores un *certificado* del importe de los cupones que presentaban á la conversión, y del 50 por 100 que dejaba de abonarse.

Continuaron las gestiones los acreedores, y en 1853, en vista de ellas, el ministro Sr. Llorente presentó un proyecto pidiendo autorización para satisfacer el 10 y 1/2 por 100 del valor de los certificados, lo cual no llegó á tener lugar por la clausura de aquellas Cortes. Hasta 1855 no volvió á tratarse de este asunto, y entonces el Congreso desechó una petición de los tenedores ingleses. En 1858 se reprodujeron las reclamaciones, y después continuaron sin cesar los trabajos de los interesados, robustecidos por el favorable dictamen de ocho de nuestros primeros jurisconsultos. Por último, la ley de 30 de Junio de 1866 autorizó al Gobierno para verificar un arreglo, siempre que no abonase más de un 25 por 100 del valor de los cupones no convertidos; la ley de 11 de Julio de 1867 reprodujo la autorización y el decreto de 17 del mismo mes y año acordó al cabo la conversión del 25 por 100 del valor de los cupones, en renta consolidada al 45 por 100 de su valor nominal. Por consecuencia de esta medida hubieron de emitirse más de 500 millones nominales del 3 por 100. Es decir, fué necesario un sacrificio considerable por no haber tenido el valor de aceptar antes otro más pequeño.

Esta cuestión, que recibió tan inmensas proporciones, pudo cortarse en su origen fácilmente; vista la oposición de los interesados al arreglo, debía haberse suspendido hasta encontrar un medio de avenencia ó desistir de él

antes que llevarle á cabo con el germen de un conflicto. Dejando á un lado interpretaciones y fórmulas jurídicas, es indudable que había un fondo de razón en las protestas de los acreedores ingleses, y además la conveniencia dictaba el reconocimiento de los cupones, porque equivalía á la apertura de las Bolsas y los mercados extranjeros, que rechazaban los fondos españoles y las demandas de nuestra industria; significaba el levantamiento de nuestro crédito y la cesación del entredicho en que nos tenían las demás naciones.

La solución de los conflictos producidos por las deudas amortizables y los cupones era una magnífica base para la regeneración de la hacienda; pero adoptada, según se hizo, como medio de continuar el despilfarro, sólo podía traer un ligero alivio al crédito, harto empeorado á la vez por nuevos *déficits* y nuevas emisiones.

Un triste recuerdo de la época en que existieron y una carga muy pesada que fué necesaria para concluirlas: he aquí lo que nos queda de las cuestiones á que dieron lugar las deudas amortizables y los certifieados ingleses.

Convertidas las *amortizables* en la perpetua del 3 por 100 y llegada á su consolidación la *diferida* en 1870[1], según lo que antes hemos indicado, no quedaron de los títulos reconocidos ó creados por el arreglo de 1851 más que el *tres por ciento consolidado*, las deudas del *personal y material del Tesoro* y las *acciones de carreteras*. Todos los demás, anteriores á aquella época, se declararon fuera de la circulación por el real decreto de 10 de Julio de 1869, reservándose á los tenedores el derecho de presentarlos á conversión.

La deuda del *tres por ciento* recibió desde 1851 á 1882 un considerable aumento. Las emisiones verificadas á

[1] En 1852, por Real decreto de 1.º de Octubre, se dispuso la conversión en consolidada de la deuda diferida y llegaron á convertirse cerca de 400 millones, pero se suspendió la operación en 29 de Abril de 1853.

partir de aquella fecha nacieron de cuatro orígenes diversos: primero, la permutación de los bienes del clero y corporaciones civiles por inscripciones intransferibles; segundo, las conversiones de la deuda amortizable, de los certificados de cupones ingleses, de la tercera parte de los intereses devengados desde Diciembre de 1872 hasta 1.° de Enero de 1874 y de los tres semestres de la deuda extranjera sometidos al convenio de 15 de Enero de 1875; tercero, los empréstitos hechos para consolidar deuda flotante y atender necesidades extraordinarias, y cuarto, las emisiones de títulos para garantía de las operaciones del Tesoro. Por estos diversos conceptos se crearon cerca de 7.000 millones en deuda del 3 por 100.

La del *Personal*, extinguida ya en 1855, se reprodujo por la ley de 31 de Julio de aquel año, que mandó se comprendieran en ella los débitos de esta clase correspondientes á 1850, 51 y 52, y señaló la amortización de tres millones anuales, reducidos luego á dos y medio por la ley de 28 de Febrero de 1873. En 1881 no quedaban más que 8.500.000 pesetas.

La del *Material del Tesoro*, amortizada casi en totalidad, no dejaba en esa fecha más que un residuo de 148.000 pesetas.

La deuda de obras públicas creció mucho desde 1851. A las *Acciones de carreteras*, emitidas en Abril de 1850, Junio de 1851, Agosto de 1852, Julio de 1855 y Junio de 1856, se unieron las *Acciones de ferrocarriles*, de que hubo varias emisiones, las *Acciones de obras públicas*, creadas en 1858, las *Obligaciones generales del Estado por ferrocarriles* en 1859, con que se abonaron las subvenciones á las compañías constructoras, y las *especiales del ferrocarril de Alar á Santander*. Todos estos documentos devengaban un 6 por 100 de interés y un tanto de amortización anual. Emitiéronse también en 1855 acciones del Canal de Lozoya con interés de 8 por 100. De estos títulos sólo llegaron á 1882 las acciones de carreteras por un valor de 9.699.500 pesetas, las de obras públicas por 10.546.500

y obligaciones de ferrocarriles importantes 605.551.000 pesetas.

Los títulos de otra clase creados después del repetido arreglo fueron: los *Billetes hipotecarios del Banco de España*, los *Bonos del Tesoro*, las *Obligaciones del Banco y del Tesoro*, las *Obligaciones sobre la renta de aduanas* y el *2 por 100 amortizable.*

Los billetes hipotecarios, emitidos por el Banco de España con garantía de los pagarés otorgados por los compradores de bienes nacionales, se crearon en 1864 para atender á los descubiertos del Tesoro por valor de 325 millones de pesetas, con interés de 6 por 100; en 1867 se autorizó una segunda serie de 125 millones, y en 1872 se crearon otros 300 millones de estos títulos, de los cuales fueron emitidos 180 millones el año de 1873, con el interés de 8 por 100 y el 5 de amortización. Todos ellos fueron amortizados con el producto de la venta de los bienes del Estado.

Los bonos del Tesoro se emitieron por primera vez en 28 de Octubre de 1868, para enjugar también deuda flotante y atender á la liquidación de la Caja de depósitos, por 500 millones de pesetas con interés del 6 y al tipo de 80 por 100. La amortización debía tener lugar en veinte años por medio de sorteos anuales, reservándose el Gobierno la facultad de acelerarla y debiendo aplicarse por de pronto á este servicio 31.250.000 pesetas anualmente. Se garantizaba el pago de los bonos con todos los bienes nacionales aún no vendidos, y para hacer efectiva la garantía y aumentar la amortización se dispuso, en 22 de Enero de 1869 que los bonos fueran admitidos en pago de los bienes nacionales, al tipo de 80 por 100 en las ventas anteriores á la fecha de la emisión y por todo el valor nominal en las posteriores. Luego se dispuso, por la ley de 28 de Febrero de 1873, que el importe de los bonos admitidos á los compradores de fincas del Estado se dedujera de la cantidad destinada á la amortización, y por último, un decreto de 26 de Junio de 1874, autorizó la crea-

ción de una segunda serie de bonos por valor de 250 millones de pesetas, en iguales condiciones que los de la primera. En 1882 quedaban de estos valores 326.694.500 pesetas.

Las obligaciones del Banco de España y del Tesoro público autorizadas por la ley de 3 de Junio de 1876, en cantidad como máximum de 580 millones de pesetas, con interés de 6 por 100 y amortizables en doce años, circulaban á fines de 1881 por valor de 352.850.000 pesetas.

Las obligaciones sobre la renta de aduanas fueron creadas por la ley de 11 de Julio de 1877; su emisión de 160 millones de pesetas tenía el interés del 6, eran también amortizables en doce años y ascendían en la fecha repetida á 117.050.000 pesetas.

Finalmente, la deuda amortizable al 2 por 100 sirvió para pagar los cupones vencidos y no satisfechos en los años de 1874 á 76, los haberes pendientes del clero y las nueve décimas partes del empréstito forzoso de 175 millones, exigido por la ley de 25 de Agosto de 1873. Se creó este papel con arreglo á la ley de 21 de Julio de 1876, debía amortizarse en quince años al 50 por 100 de su valor nominal por medio de sorteos, y era *exterior* ó *interior*, según que se aplicaba á los intereses de la deuda extranjera ó á los otros conceptos indicados.

La liquidación de la Caja de depósitos, de que hablaremos más adelante, señaló á los voluntarios que no aceptaron el canje por bonos, el 6 por 100 de interés y un 5 de amortización, y los *resguardos* de esos créditos circularon también como efectos de la deuda.

En virtud de lo expuesto, nuestra deuda pública reconocida importaba á fines de 1881 unos 11.000 millones de pesetas.

No incluimos en esa suma los 300 millones de deuda flotante que entonces existian y era preciso consolidar. Además, desde 1872 los intereses habían dejado de pagarse con regularidad [1] y habían estado también suspendidas las

[1] Véase lo dicho en la pág. 249 de este mismo tomo.

amortizaciones; únicamente los bonos y las obligaciones del Banco y de aduanas cobraban íntegros la amortización y el rédito; así era que estas deudas privilegiadas se cotizaban por cima de la par, en tanto que el consolidado sólo tenía en el mes de Noviembre de 1881 un precio de 28 por 100 [1]. Por otra parte, esas deudas amortizables á corto plazo gravaban el presupuesto con una anualidad de 193.111.347 pesetas, y era natural la idea de aprovechar la situación del mercado para aliviar al Tesoro, disminuyendo el interés de aquellos créditos tan solicitados y prolongando los términos señalados para amortizarlos.

Con ese intento formuló el ministro Sr. Cos-Gayón, en Febrero de 1881, un proyecto de conversión, que fué motivo ó sirvió, por mejor decir, de pretexto para que cayera la situación política de que formaba parte; pero el señor Camacho, que le sucedió en el puesto, tuvo la fortuna de llevar á cabo la operación por medio de la ley de 9 de Diciembre de aquel mismo año, bajo otras bases y con éxito envidiable. Creó esa ley la deuda del *4 por 100, amortizable en cuarenta años*, á contar del 1.° de Enero de 1882, con garantía especial de las contribuciones directas, y autorizó la emisión de 1.800 millones de pesetas nominales al tipo de 85 por 100, para convertir á la par las obligaciones del Banco y de aduanas, los bonos, los resguardos de la Caja de depósitos, las acciones de carreteras de 1850, los billetes de la deuda del material del Tesoro y la flotante calculada en 315 millones, al 50 por 100 las amortizables del 2, al 76 las acciones de obras públicas y al 80 por 100 las restantes acciones de carreteras y la deuda del personal. Los tenedores de los efectos admitidos por todo su valor nominal podían optar al reembolso y los demás, que no aceptasen la conversión, quedarían en la situación que les marcara la ley de 1876, que arregló el pago de los intereses, rebajándose las amortizaciones en la pro-

---

[1] Esta clase de deuda había llegado á cotizarse al 10,32 por 100 en Julio de 1877.

porción correspondiente al número de los títulos que quedasen en circulación. De aquellos acreedores muy pocos hicieron uso de su derecho á pedir el pago, y de estos últimos fué también escaso el número de los que dejaron de convertir; el Banco de España se hizo cargo de la operación y su resultado fué el siguiente:

Se emitieron títulos del 4 por 100 por valor de pesetas nominales 1.728.500.000, y dejaron de convertirse:

		Pesetas.
De la deuda amortizable al 2 por 100		108.170.200
Acciones de obras públicas		1.758.000
Acciones de carreteras		1.468.500
Deuda del personal		4.630.062
Total		116.026.762
La anualidad de los valores convertidos importaba por intereses y amortizaciones		103.111.347
La de la nueva deuda del 4	87.877.609	
La de los títulos no convertidos	7.514.528	
		95.392.137 [1]
Diferencia á favor del presupuesto		97.719.210

Después de dar este gran paso acometió el Sr. Camacho el arreglo de la deuda consolidada, y la hizo objeto de otra conversión no menos afortunada y provechosa. La ley fecha 21 de Julio de 1876 estableció que desde 1.° de Enero de 1882 la deuda consolidada devengaría 1 $^1/_4$ por 100 anual y 2 $^1/_2$ las amortizables al 6 por 100, y que durante el referido año el Gobierno negociaría con los tenedores respecto á los aumentos sucesivos del interés y al tiempo en que habían de hacerse, y yo creí, dice, al referir esto, aquel ilustre hacendista [2], que, sin perjuicio de cumplir la primera obligación, debía acudir á las Cortes solicitando, acerca de la segunda, que la autorización para negociar

[1] Según el presupuesto de 1883-84.

[2] En la *Memoria* antes citada.

otorgada al Gobierno se anticipara, si los acreedores lo solicitaban y se ampliara con el propósito de que, á ser posible, el arreglo que se llevase á cabo fuese definitivo. Caminaba yo, añade, á la fijación del tipo de interés de la deuda española en armonía con el de otras deudas europeas, cuya analogía era evidente, y con el valor del dinero en todas partes; me proponía librar á la nación de la nota de insolvente, y ya que, merced á la conversión de las amortizables y al equilibrio de los presupuestos, iba á ser posible emprender desde luego la senda señalada por la justicia, la honra y el interés de la patria, pensaba lealmente, y tengo ahora igual convencimiento, que era aquél el instante oportuno, que no debía malograrse, de demostrar que la falta anterior en el cumplimiento de nuestros compromisos, lejos de ser caprichosa é injustificada, había sido sólo efecto de desgracias evidentes y tristísimas.

Autorizado por la ley de 9 de Diciembre de 1881, el señor Camacho trató primeramente con los acreedores españoles y consiguió que los tenedores del consolidado interior y de las obligaciones de ferrocarriles admitiesen, como interés definitivo de sus créditos, el 1,75 y el 3,50 respectivamente del valor nominal y su conversión en una nueva deuda consolidada al 4 por 100 en la proporción necesaria para hacer efectivos esos intereses, ó sea dando á los primeros 43 y 75 céntimos en papel del 4 por cada 100 del antiguo consolidado y 87 y 50 céntimos á los segundos para cada 100 en obligaciones de ferrocarriles.

La mayor dificultad con que tropezó ese convenio fué la resistencia que con motivo oponían los tenedores de obligaciones por ferrocarriles á que sus créditos, que eran amortizables, se equiparasen á los de renta perpetua; pero vencido al cabo ese obstáculo, había una base muy firme para negociar con los acreedores del exterior, que no podían pretender que su condición fuese mejor que la de los mismos nacionales.

Demandaron, sin embargo, con gran empeño, los extranjeros, sobre todo los ingleses, que el interés reconoci-

do fuera el 2 por 100, y aun llegaron éstos á rechazar la conversión; pero el Sr. Camacho, que contaba con el asentimiento de los tenedores de otras naciones, se decidió á presentar en las Cortes un proyecto de ley aprobando el convenio relativo á la deuda interior y concediendo á los acreedores extranjeros un plazo de cuatro meses para que convirtieran en las mismas condiciones. Mientras se discutió esa ley hicieron nuevas gestiones los tenedores ingleses para llegar á un acuerdo, y el Sr. Camacho, deseoso de asegurar el éxito de la operación, aceptó la más favorable de sus proposiciones, y otorgó el abono en papel del 4 de una comisión de 7/8 por 100 á los portadores de consolidado exterior, que le presentaran á convertir en el término de dos meses, y 50.000 libras esterlinas, también en concepto de comisión, al *Council of Foreing Bondholders*, ó corporación representante de los acreedores, con la cual se habían seguido las negociaciones. Con esto la conversión adquirió el carácter de obligatoria, y se hizo rápida y totalmente, pues sólo dejaron de presentarse unos 56 millones de pesetas de todo el capital representado por el consolidado exterior, y esa cantidad corresponde al tanto por 100 que de ordinario se extravía ó inutiliza en manos de los tenedores.

Hé aquí el resultado de esas dos operaciones que ligeramente hemos descrito:

		Pesetas.
Importaba la deuda al 3 por 100 interior, sin contar las inscripciones del clero.....		3.924.725.004
Las obligaciones de ferrocarriles, doblado su valor nominal para equipararlas al 3 por 100.....		1.211.042.000
La deuda consolidada exterior ascendía á.....		4.413.000.000
Total de deuda al 3 por 100 en circulación.....		9.548.767.004
Deuda del 4 por 100 emitida para la conversión de la interior.....	2.253.620.000	
Idem para convertir la exterior.....	1.971.151.000	
Total.....		4.224.771.000
Diferencia que es reducción en el capital de la deuda.		5.323.996.004

Así como al convertir las amortizables se logró, con un pequeño aumento del capital, una considerable ventaja en la anualidad que devengaban aquellas deudas, en la conversión de la perpetua se obtuvo, elevando un poco el interés, la disminución de más de la mitad en los capitales. La subida de los intereses, que había que hacer de todos modos, conforme á la ley de 1876, trajo un gravamen al presupuesto de unos 40 millones de pesetas; pero la compensó bien favorablemente reduciendo en cerca de 56 por 100 la deuda que circulaba.

Y si á los resultados numéricos que la operación ofrece se agregan la normalidad y el vigor que adquirió con ella nuestro crédito, lo completa que fué y la rapidez con que se llevó á cabo, bien puede asegurarse que, por su magnitud y por su éxito, es una de las más felices que se registran en los anales financieros. Es verdad que la situación del mercado era favorable y que las circunstancias ayudaron á la obra del Sr. Camacho; pero quédale siempre al celoso ministro el gran mérito de haber sabido aprovechar tales condiciones, y el no menor que contrajo por la discreción y el acierto con que hizo al país el inmenso servicio que representa haber conseguido á un tiempo el arreglo, la unificación y la rebaja en grande escala de la deuda pública.

Al sancionar la conversión de la renta perpetua, la ley del 29 de Mayo de 1882 dispuso que la quinta parte al menos del sobrante que dejaran los presupuestos se invirtiera en amortizar deuda consolidada; pero lejos de haberse cumplido ese solemne ofrecimiento, en plena paz, el año de 1871 volvieron á comenzar las emisiones, y la ley de 14 de Julio autorizó la de 250 millones en deuda amortizable, que llevó á cabo el decreto de 28 de Diciembre; las *Obligaciones del Tesoro*, instrumento de deuda flotante, crecieron sin cesar desde 1892, y luego las necesidades de las últimas guerras, atendidas casi exclusivamente con el crédito, y la liquidación de la derrota, han dado motivo á nuevos empleos, á la confusión y al aumento de la deuda pública.

Facultado el Gobierno para arbitrar recursos por la ley de 10 de Julio de 1896, decretó el 3 de Noviembre siguiente la creación de *Obligaciones del Tesoro sobre la renta de aduanas* por valor de 400 millones de pesetas al 5 por 100 y amortizables en ocho años; esta operación se amplió en 200 millones por decreto del 7 de Mayo de 1897, y en otra cantidad igual con fecha 7 de Enero de 1898, emitiéndose por lo tanto 1.600.000 títulos de á 500 pesetas, con un importe total de 800 millones de pesetas.

Reiterada esa autorización por ley de 11 de Junio de 1897, el decreto de 2 de Abril de 1898 creó delegaciones del Tesoro sobre las rentas de tabacos, timbre y consumos hasta la suma de 225 millones, para servir de garantía á operaciones de crédito, y para este mismo objeto y conforme á la ley de 17 de Mayo de 1898, se emitieron 1.000 millones en 4 por 100 interior (decreto de 31 de Mayo), ampliadas poco después (24 Noviembre) hasta 2.000 millones de pesetas.

Por último, á virtud de la ley del 2 de Agosto de 1899, que dispuso se negociaran uno ó varios empréstitos de liquidación y consolidación, se emitieron en deuda al 5 por 100 amortizable en cincuenta años 1.200 millones de pesetas, en las condiciones determinadas por el decreto de 19 de Mayo de 1900.

En cuanto á la emisión de inscripciones intransferibles en renta perpetua, consecuencia de la desamortización, ha continuado haciéndose, aunque es cada día más pequeña, porque los bienes á vender están casi agotados y además porque, desde la ley del 21 de Julio de 1876, la enajenación de las propiedades de corporaciones no causa emisión de deuda, y su producto se destina á la compra de títulos, que se convierten en inscripciones intransferibles.

Pero la complicación mayor y una de las más graves cargas, que ha sufrido recientemente nuestro crédito, tuvieron como causa el reconocimiento de las deudas coloniales. Puerto Rico no tenía deuda pública; pero Cuba y Filipinas, aquella sobre todo, padecían considerables atra-

sos, que han venido á pesar sobre el Tesoro de la Península, como aumento de los gastos hechos en las guerras sostenidas para la defensa de esos territorios.

En los años de 1873, 74 y 80 habíanse emitido en Cuba bonos, obligaciones y billetes del Tesoro; para unificar esas deudas se crearon: la *amortizable al 1 por 100, con 3 por 100 de interés*, por ley del 7 de Julio de 1882, y la *deuda de anualidades*, pagadera en 50 trimestres, por ley del 7 de Julio de 1882, y luego; para convertir esos créditos y arbitrar nuevos recursos, se emitieron con la garantía especial de aquellas rentas y la general de la nación española 620 millones de pesetas en *billetes hipotecarios de la Isla de Cuba*, á virtud del decreto fecha 10 de Mayo de 1886, autorizado por ley de 25 de Julio de 1884 y presupuestos de los años siguientes. Estos billetes devengaban el 6 por 100 de interés, eran amortizables por sorteo en cincuenta años y tenían el carácter de deuda exterior, porque podían cobrarse en la Habana, Madrid, Barcelona, París y Londres. La elevada cotización de esos títulos, que permitía la reducción de su interés, y la necesidad de enjugar la deuda flotante de aquel Tesoro, determinaron la emisión, hecha por decreto de 27 de Septiembre de 1890, conforme á la ley de 18 de Junio anterior, de 875 millones de pesetas en una nueva serie de *billetes hipotecarios*, con interés de 5 por 100 é iguales condiciones de amortización que la de 1886, cuyo producto debía dedicarse principalmente á la conversión de estos últimos. Pero la conversión, aplazada primero, se suspendió después por la ley de 24 de Junio de 1895, y los billetes de 1890 se aplicaron en su mayor parte por medio de ventas y pignoraciones á satisfacer los gastos de la campaña de Cuba.

El Tesoro de Filipinas con descubiertos de importancia, y empeñado además con aquella Caja de depósitos, de la que tomó considerables recursos, conllevaba regularmente sus obligaciones al estallar la insurrección de los tagalos. Para atender á las necesidades de la guerra se crearon por decreto de 28 de Junio de 1897 dos series de *Obliga-*

ciones hipotecarias del tesoro de Filipinas, al 6 por 100 de interés y amortizables en cuarenta años: la serie *A* por valor de 125 millones de pesetas, la serie *B* importante 15 millones de pesos, y ambas con la garantía de la metrópoli, otorgada por la ley de 10 del mismo mes.

Con aplicación primero al presupuesto de Cuba, por decreto del 28 de Marzo de 1899, y directamente después, conforme á la ley de 2 de Agosto de 1899, el tesoro de la Península se hizo cargo de las dos series de billetes hipotecarios de Cuba, *sin perjuicio de ulteriores negociaciones para obtener* el abono de esos créditos *sobre las rentas de aquella isla, hipotecadas á su pago.* Otro tanto, y *con las mismas reservas*, se hizo respecto de los billetes hipotecarios de Filipinas. Sin embargo, lo que se reconocía por de pronto era tan sólo el abono de los intereses con la deducción de un 20 por 100 para los billetes de Cuba y del 15 para los de Filipinas, suspendiéndose la amortizacion de unos y otros, que de hecho había cesado un año antes.

El arreglo y unificación de todas esas deudas es obra que está comenzada solamente.

El 4 por 100 interior, adoptado como base para las conversiones, no ha sufrido más alteración que el aumento consiguiente á las ya verificadas.

El 4 por 100 exterior se declaró convertible en interior á voluntad de los tenedores, con una bonificación del 10 por 100 sobre el capital; ley de 17 de Mayo y decreto del 9 de Agosto de 1898. Esa medida fué consecuencia del establecimiento del *affidavit*, que ha prodncido además el efecto de dividir los títulos de exterior en dos clases de condiciones muy diversas: los *estampillados*, ó sea registrados como propiedad de extranjeros, que tienen derecho á cobrar en francos, libras ó marcos, y los no estampillados, que, por hallarse en manos de españoles, son pagados en pesetas.

El 4 por 100 amortizable perdió este carácter por la ley de 28 de Junio de 1899, que al suprimir la amortización le concedió en equivalencia suya un aumento del 13 por 100

en los intereses, y luego la ley del 27 de Marzo de 1900 le hizo voluntariamente convertible en el 4 perpetuo interior, á razón de 113 pesetas de éste por cada 100 de amortizable.

Las obligaciones sobre la renta de aduanas perdieron la amortización al mismo tiempo que el 4 por 100, recibiendo como compensación un aumento del 23 por 100 en el interés, y fueron llamadas por el decreto de 19 de Mayo á convertirse á la par en la nueva deuda amortizable al 5 por 100.

Los billetes hipotecarios de Cuba y Filipinas pudieron optar, con arreglo á la ley ya citada de 27 de Marzo de 1900, á convertirse en el 4 interior á los tipos de 120 de su importe para los billetes de Cuba emisión de 1886, de 100 para los de 1890, de 127,50 para la serie *A* de la de Filipinas y de 83,25 para la serie *B*.

De las delegaciones sobre rentas y títulos de interior para garantía de las operaciones había de las primeras, el 16 de Junio de 1899, pesetas 223.248.433 en poder del Banco de España, y éste y otros establecimientos de crédito tenían también 1.237.616.000 pesetas de las segundas. Gran parte al menos de las delegaciones deben haberse recogido con los fondos del empréstito en 5 por 100 amortizable, como lo fueron por conversión las obligaciones del Tesoro.

Voluntarias todas las conversiones de que hemos dado noticia, no se ha extinguido ninguno de los títulos comprendidos en ellas, salvo las obligaciones del Tesoro, y la situación de nuestra deuda pública era, según datos oficiales, [1] el día 1.° de Enero de 1901 la siguiente:

---

[1] Véase el número del periódico *El Economista* correspondiente al 2 de Febrero de 1901.

TÍTULOS		Pesetas.
Deuda reconocida á los Estados Unidos.....		3.000.000
» del 4 por 100 interior [1].....		5 147.485 988
» » » exterior..	Estampillado.....	1 026.296.000
	Sin estampillar...	344 700.000
» » » amortizable al 4 por 100.....		140.822.000
Obligaciones sobre la renta de aduanas		26.000 000
Billetes hipotecarios de Cuba.	De 1886..... ...	213.286.500
	De 1890.....	118 309.000
» » de Filipinas.	Serie A.	11.013.500
	Serie B.....	11 399 000
Deuda amortizable del 5 por 100.....		1 197 250 000
Acciones de obras públicas..		254.000
» de carreteras.....		124.000
Deuda del personal [2].		1.227.349
TOTAL.....		8.241.167 337

Pero es necesario tener en cuenta que para convertir el amortizable y los billetes de Cuba y Filipinas, en circulación á la indicada fecha, habrá que emitir 556.913.541 pesetas en 4 por 100 interior, es decir, unos 63 millones más que el importe nominal de esos valores; que existen más de 70 millones de las antiguas deudas de Cuba que tienen derecho á la conversión en billetes hipotecarios; que hay todavía créditos pendientes de liquidación de las conversiones antiguas; que, según hemos dicho, el 4 exterior puede aún canjearse por interior con la bonificación del 10 por 100; que la recogida de las aduanas supone una emisión igual del 5 amortizable, que es preciso satisfacer los pagarés de Ultramar y los anticipos del Banco de España, por valor, en junto, de más de 1.000 millones de pesetas, mediante nuevos empréstitos, y por último, que hay aun obligaciones pendientes por gastos de la guerra.

Las más importantes de esas operaciones están iniciadas ya; al proyecto de presupuestos para 1901 acompañaba

[1] Comprendidas las inscripciones intransferibles.

[2] Con esta cantidad figura en el presupuesto de 1900; pero debe estar casi extinguida, porque quedan desiertas las subastas que se anuncian para su pago.

otro encaminado á saldar los débitos del Estado con el Banco, por medio de una emisión, escalonada en siete años, de otros 1.200 millones del 5 amortizable, y cuando escribimos se propone al Congreso hacer obligatoria la conversión al 4 por 100 interior para la amortizable, los billetes de Cuba y Filipinas, y además para el exterior no estampillado. Cuando la liquidación concluya, nuestra deuda se acercará mucho á los 10.000 millones.

Por lo que hace al trato que los acreedores han recibido del Estado, nos referimos á lo dicho anteriormente [1], y añadiremos ahora que en la época moderna, desde el arreglo de 1851, las obligaciones de la deuda se pagaron normalmente hasta 1867, en que se estableció sobre sus intereses una imposición del 5 por 100. Este descuento cesó cuando en 1876 se hizo la reducción del interés, y los títulos del 4 por 100, emitidos por las conversiones de 1881 y 82, se declaró solemnemente que estarían exentos de toda tributación. Sin embargo, este compromiso no fué obstáculo para que la ley del 30 de Junio de 1892 sometiera al impuesto de derechos reales la contratación de efectos públicos, y el presupuesto de la misma fecha gravase los intereses de la deuda con el 1 por 100 sobre pagos del Estado. El presupuesto de 1893 estableció el descuento de un 5 por 100 sobre las amortizaciones por sorteo de la deuda pública y suprimió el impuesto sobre la transmisión de efectos públicos, creando en su lugar un derecho de timbre de 5 céntimos por 100 del capital de los títulos, que debía satisfacerse anualmente, y el presupuesto de 1895 elevó al 1,25 ese derecho, que habría de descontarse de los intereses. La ley de 28 de Junio de 1898 recargó con tres décimas la imposición del interés de la deuda y el descuento de las amortizaciones, y en 1899 se limitó á una décima ese recargo. Ya hemos visto cómo se suprimieron las amortizaciones del 4 por 100, obligaciones de aduanas y billetes hipotecarios de Cuba y Filipinas, y sabemos tam-

---

[1] Véanse las págs. 248 y 249 de este mismo tomo.

bién que el impuesto sobre utilidades exige hoy un 20 por 100 á los intereses de la deuda pública.

La exterior satisfacía el impuesto sobre los pagos y el de transmisión ó timbre cuando era cobrada ó circulase en España; pero abolidos esos impuestos para la deuda, el 4 por 100 estampillado quedó libre de toda carga. Entabláronse negociaciones con los tenedores de esos títulos para que aceptaran algún descuento y se llegó á concertar con ellos un convenio por el que se reducía á 3,50 el interés, debiendo destinarse el ½ por 100 rebajado á la amortización por sorteo y á la par de aquella deuda hasta dejarla extinguida. Las Cortes inutilizaron torpemente esa gestión, que debía haberse hecho mucho antes, y ahora, que alardeamos de haber vencido todas las dificultades, es muy de temer que los acreedores extranjeros se nieguen á admitir ningún gravamen.

La cuestión relativa á la caducidad de los créditos fué resuelta por la ley de 19 de Julio é instrucción del 8 de Diciembre de 1869. En ellas se declararon, como principio general, caducados los créditos contra el Estado cuyo reconocimiento ó liquidación no se haya solicitado dentro de los plazos que, según su origen, se les señalaron por la legislación vigente, y todos aquellos que, estando reclamados en tiempo hábil, no se justifiquen en el término de un año con los documentos que pidan las oficinas. Insistió la ley de 21 de Julio de 1876 en la caducidad de los créditos comprendidos en el arreglo de 1851; pero una Real orden de 19 de Agosto de 1891 ha declarado que *los títulos al portador de deuda antigua* no han incurrido en caducidad y deben convertirse en otros del 4 por 100 consolidado.

La ojeada que acabamos de echar sobre la historia de nuestra deuda confirma, como al principio anunciamos, el abuso que han hecho los Gobiernos del crédito del Estado. Sin duda que las guerras y las revoluciones han dado lugar á necesidades que legítimamente podían satisfacerse con el crédito; pero al mismo tiempo hay que reconocer también

que muchas emisiones se han hecho para consolidar deuda flotante, que procedía del exceso de los gastos ordinarios sobre los recursos del presupuesto, del *déficit* con que éste ha venido liquidándose constantemente. El crédito se ha empleado como recurso normal y diario, y los Gobiernos que tal hacían obraban como si fueran enemigos de ese mismo crédito, que les daba los medios de existencia. En lugar de favorecer á los acreedores del Estado, dándoles cada día mayores seguridades y beneficios, los han desatendido, los han sometido á impuestos especiales y los han amenazado incesantemente con proyectos de rebajas en los intereses, de suspender indefinidamente ó por largo tiempo los pagos, siendo lo peor que han solido cumplir sus amenazas. Consecuencia de esto ha sido el disgusto constante, la alarma continua de los acreedores, la depreciación de los valores públicos, y que cuando se ha ido á pedir dinero á un mercado, puesto previamente en tales circunstancias, se han sufrido duras imposiciones y ha habido que devolver con exceso lo percibido por descuentos, y hasta compensar las deducciones *proyectadas* y los arreglos *imaginados*.

Por efecto de ese mismo error ó á causa de otro nuevo y no menos funesto, nuestros ministros de Hacienda no pudieron ó no se atrevieron nunca á demandar al crédito todo el auxilio que necesitaban. Las emisiones hechas alcanzaron, cuando más, á enjugar la deuda flotante; pero como al otro día era necesario volver á contraerla, ni el ministro podía dedicarse á administrar en busca de un remedio definitivo, ni el crédito ganaba nada con operaciones que, sobre aumentar los efectos públicos en circulación, reproducían al día siguiente el conflicto de la víspera.

Lo más grave de todo, sin embargo, y lo que mayor culpa tiene de las proporciones que llegó á tomar nuestra deuda, es el haber contraído siempre los empréstitos á capital nominal, señalando el 3 por 100 como tipo para el interés de la deuda consolidada. De esta suerte, los Gobiernos han reconocido deber un capital mucho mayor que el que se les entregaba, hasta el punto de que en los siete em-

préstitos realizados desde 1851 á 1872 hubieron de emitirse 4.406.097.500 pesetas para conseguir un efectivo de 1.025 millones. Los desastrosos efectos del capital nominal se han agravado con el rédito del 3 por 100, porque siendo de un 9 el término medio á que han salido los intereses de esas operaciones, el valor real de los títulos se ha mantenido siempre muy bajo, no han podido realizarse conversiones en los momentos favorables, que algunas veces se han presentado, y hasta ha resultado perjudicial toda mejora del crédito público, porque significaba que era necesario dar 40 ó 50 para recoger un título que sólo había producido como 30.

Concíbese, dice nuestro hacendista Conte [1], que la deuda del 3 por 100 se creara en 1841 y se adoptara también como base del arreglo de 1851, porque en uno y otro caso debía reconocerse por entero el capital de los créditos que se liquidaban; sólo cabía la elección del interés que hubiera de recibir en lo futuro, y mientras más reducido fuese, más conveniente sería la operación para el Erario, toda vez que los acreedores se dieran por satisfechos; pero no podía, obrando racionalmente, tomarse ejemplo de lo hecho en aquellas dos fechas, para imitarlo en 1844, cuando, reconociendo á los acreedores un interés de 9 por 100, el señor Mon les entregó títulos del 3, triplicando el capital de los créditos que convertía, ni menos adoptarse semejante sistema para los sucesivos empréstitos, abrumando al Estado con el peso de un capital enorme, y arrebatándole la esperanza de aligerar algún día la carga por medio de reducciones en los intereses. Aunque los empréstitos se contratan generalmente á capital nominal, no es menos cierto que el interés adoptado por el mayor número de las naciones fué mucho más elevado que el establecido por nosotros.

La unidad de la deuda ha sido la consideración alegada para seguir empleando ese tipo fatal del 3 por 100; pero

---

[1] *Examen de la Hacienda pública en España*, tomo IV.

si aquella unidad, continúa el mismo Conte, es un excelente principio financiero, no debe sacrificársele el interés general y público, y sobre todo, aunque hubieran existido deudas con rentas diferentes, el tiempo hubiera proporcionado ocasión de unificarlas con grandes ventajas para el país.

Por otra parte, todos los sacrificios hechos para conseguir que hubiera una sola clase de deuda no han logrado realizar ese ideal tan costoso, y buena prueba es de ello el número de los diversos títulos que había en circulación el año de 1881.

Las conversiones que ejecutó el Sr. Camacho dieron unidad á la deuda y elevaron al 4 el tipo del interés; pero si bien gracias á esto se disminuyó, como ya hemos dicho, en más de una mitad el débito del Estado, hay que tener en cuenta que dos terceras partes de él eran puramente nominales. En aquella ocasión no pudo hacerse más, porque el punto de partida era el 1 1|4 que la deuda tenía como interés efectivo, y aun así fué muy considerable la reducción del capital impuesta á los acreedores.

Nada hemos aprendido, sin embargo, y á la terminación de las guerras últimas, que se han sostenido con los recursos del crédito, hemos vuelto á fustigar á los acreedores, con crueldad y escaso provecho para el Estado, que sólo ha conseguido disminuir temporalmente, por medio de un impuesto, los intereses de la deuda, ya que las amortizaciones suprimidas se han compensado con la elevación del rendimiento. Es verdad que se imponía una reducción de los créditos, pero debió hacerse directamente y de manera definitiva. Además, con ese impuesto hemos perdido la ventaja alcanzada en 1882, porque nuestro principal signo de crédito no tiene más que el 3,20 por 100 como interés efectivo.

Ello es que nuestra deuda asciende á una cantidad enorme. No es aceptable el sistema de relacionar el importe de la deuda pública de una nación con el número de sus habitantes, porque éstos pueden ser pobres ó ricos, y según

suceda lo uno ó lo otro, la carga puede resultar considerable ó muy ligera; la deuda del Estado representa su *pasivo*, y el *activo* no consiste en los ciudadanos, sino en la riqueza general, en sus recursos económicos: por eso nada dice por sí mismo el dato de que el capital de nuestra deuda grave á cada español con algo más de 500 pesetas, y hemos de fijarnos en que el pago de sus intereses absorbe bastante más de la tercera parte de los ingresos ordinarios, y es el mayor obstáculo que encuentra la nivelación del presupuesto.

Parece, decía con este motivo el Sr. Bravo Murillo, que entre la generación actual y las pasadas y venideras se ha entablado una lucha en que la presente trata siempre de vengarse de las primeras por las cargas que la han legado, imponiéndolas á su vez mayores todavía sobre las segundas. Y el principio racional exige precisamente lo contrario; es decir, que cada generación se crea obligada á cumplir una parte de los compromisos que en beneficio de todas han sido contraídos.

En el capítulo dedicado á la *Política financiera*, indicaremos la conducta que á nuestro juicio reclama el actual estado de la deuda pública.

SECCIÓN CUARTA

LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA

I

El presupuesto.

Al establecimiento del sistema constitucional debemos, entre otras, la ventaja de que se haya ordenado algún tanto la vida económica del Estado y el régimen de su hacienda, entregados antes á la interesada arbitrariedad de los monarcas absolutos y de sus favoritos ó ministros.

Después de los Reyes Católicos, que se mostraron respetuosos con la autoridad de las Cortes, ésta decae rápidamente y se extingue por completo á mediados del siglo XVII, quedando sin fiscalización alguna los actos económicos del poder público.

Y aun en los tiempos mejores de nuestras antiguas Cortes, éstas sólo intervenían para el otorgamiento de los recursos, no en la aplicación que se hacía de ellos. Dice así la ley I, título VII, libro VI de la Nueva Recopilación, que fué ya suprimida en la Novísima: «Los Reyes nuestros progenitores establecieron por Leyes i Ordenanzas, fechas en Cortes, que no se echassen ni repartiesen ningunos pechos, servicios, pedidos, ni monedas, ni otros tributos nuevos, especial ni generalmente en todos nuestros Reynos sin

que primeramente sean llamados á Cortes los Procuradores de todas las Ciudades i Villas de nuestros Reynos, i sean otorgados por los dichos Procuradores que á las Cortes vinieren».—El establecimiento de una norma fija para la vida económica del Estado, que determine no sólo la índole de los impuestos, sino la condición de los ingresos todos, el límite total de los gastos públicos y el importe de cada uno de ellos, es una institución consiguiente á los nuevos sistemas de gobierno, que reconocen la soberanía de los pueblos, y sólo podemos encontrarla en nuestro tiempo.

Los presupuestos, como estados de previsión y dato de carácter puramente administrativo, han debido hacerse siempre; pero los que conocemos de otras épocas en nada se parecen á los actuales. Hanse encontrado en el archivo de Simancas cuentas y presupuestos del Estado que alcanzan hasta el siglo XVI; pero no son más que relaciones de gastos é ingresos, hechas sin el método y los pormenores necesarios. En uno de esos presupuestos, el que se formó para el año trascurrido desde el 1.° de Noviembre de 1608 al 31 de Octubre de 1609, los gastos se denominan *provisiones* y los ingresos *medios*, apareciendo confundidos los unos y los otros, porque en estos últimos no se computa el rendimiento total, sino el líquido que resultaba después de deducir los *situados* ó consignaciones hechos sobre ellos.

El precedente más lejano de nuestra legislación sobre presupuestos está en el decreto de las Cortes de Cádiz, fecha 22 de Marzo de 1811, en que mandaron se formase «una lista ó presupuesto general de los desembolsos, correspondientes á las obligaciones de cada ramo, para proporcionar al ministro de Hacienda datos fijos y hacer que todos se contengan en sus justos límites». La Constitución de 1812 imponía al Gobierno la obligación de presentar á las Cortes, luego que estén reunidas, el presupuesto de los gastos que estime precisos y el plan de las constribuciones que deban imponerse para llenarlos (artículos 341 y 342). Las Cortes debían aprobar también el reparto de la con-

tribución directa entre las provincias y las cuentas de la inversión de los caudales públicos (art. 131). Pero estas medidas no tuvieron completa ejecución hasta el segundo período constitucional del año 20 al 23, en que, con arreglo á ellas, se formaron y discutieron los presupuestos en las Cortes. Fernando VII, en el mismo decreto de 16 de Abril de 1816, donde decía: *las contribuciones emanan de mi soberana autoridad*, previno que los respectivos ministerios enviasen al superintendente general de hacienda los presupuestos anuales de toda clase de obligaciones, si bien los esfuerzos hechos en este sentido por el ministro Garay, como los que realizó más tarde Ballesteros, no lograron normalizar los presupuestos. Desde 1835 es cuando éstos se regularizaron algún tanto [1], porque todas las Constituciones políticas que rigieron, á partir de aquella fecha, los han hecho obligatorios.

La vigente de 1876 establece, en su art. 85, que «todos los años presentará el Gobierno á las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación é inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación».—«Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cortes y sancionados por el rey.» En el art. 42 se determina que «las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados» [2].

---

[1] Á pesar de los terminantes preceptos constitucionales en los años de 1845 á 1878, sólo siete presupuestos, los de 1860, 1863-64, 1864-65, 1867-68, 1868-69, 1869-70 y 1870-71, fueron discutidos y aprobados por las Cortes antes de la época en que debían regir; otros siete recibieron su aprobación por Real decreto, y el mayor número de ellos fué aprobado bastante tiempo después de hallarse en ejercicio.

[2] La Constitución de 1869 añadía que, si el Senado hiciera en ellos alguna alteración que no fuera admitida por el Congreso, prevalecería la resolución de éste.

Esas disposiciones concuerdan y se completan con las dictadas por la ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública, fecha 25 de Junio de 1870, reformada por la de presupuestos de 1893 y la de 28 de Noviembre de 1899. Según declara la primera de esas leyes, son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la ley anual de presupuestos ó se reconocen como tales por leyes especiales. Cada ministerio formará el presupuesto anual de todos los gastos de su servicio y lo pasará al de Hacienda, por el cual se redactará y se presentará á las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado, sometiendo al mismo tiempo á su deliberación el de ingresos, ó sea la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones. Esta propuesta acompañará siempre á todo proyecto de ley que lleve consigo autorización de gastos. El presupuesto de cada ministerio sólo comprenderá los gastos de su servicio clasificados por capítulos, cada uno de los cuales contendrá las atenciones de una misma especie, subdivididas en el número de artículos necesarios para la determinación de los pormenores. Los presupuestos se dividirán en ordinarios y extraordinarios: en los ordinarios se incluirán los recursos y los gastos que tengan carácter permanente, aunque su cuantía sea variable; en los extraordinarios se detallarán los recursos y obligaciones de carácter transitorio. En los ingresos se fijará cada uno de ellos con partida separada. El presupuesto ordinario de gastos tendrá dos partes: se comprenderán en la primera las obligaciones generales del Estado, y en la segunda las propias de los diferentes ministerios. Una y otra se dividirán en secciones y éstas en capítulos y artículos. No podrán incluirse en una sección obligaciones correspondientes á distintos ministerios, ni en un capítulo diversos servicios, ni tampoco los gastos del personal y material del mismo servicio. Las Cortes discutirán y votarán, por conceptos en los ingresos y por capítulos en los gastos, todas las alteraciones que el Gobierno proponga con relación á los presupuestos del año

anterior, ó sean producto de la iniciativa parlamentaria; las demás partidas se entenderán aprobadas [1]. Si, reunidas las Cortes en el tiempo señalado por la Constitución, dejasen de votar ó autorizar algún año la ley de presupuestos para el siguiente, se considerará vigente la inmediata anterior. Han de acompañar á los presupuestos: el balance del último ejercicio con el resultado de los ingresos y de los gastos calculados, el estado de la deuda flotante y de la cartera del Tesoro, los inventarios de todo el material que posee el Estado y de las fincas y derechos reales que se hallen en su dominio.

La novedad más importante introducida por la ley de 1893 ha consistido en suprimir el *período de ampliación*, mandando que el presupuesto se cierre el último día del año en que ha regido. Los ingresos pendientes y las obligaciones reconocidas, sin pagar en una fecha, pasarán como *resultas* á la cuenta del presupuesto siguiente. Á consecuencia de este cambio de sistema, se ha abreviado el plazo para la rendición de las cuentas generales del Estado, y deben formarse en término de siete meses, contados desde la terminación del presupuesto.

Por su parte, la ley de 1899 ha abolido el *año económico*, ó sea del 1.° de Julio á 30 de Junio, que venía rigiendo desde 1862, para restablecer el año natural, que aplica el presupuesto de 1.° de Enero á 31 de Diciembre. Por eso se ha variado también la fecha de presentación de los presupuestos á las Cortes, y debe hacerse ahora antes del 1.° de Mayo de cada año, si estuviesen abiertas las Cámaras, y caso de no estarlo, en la primera sesión que, después de aquella fecha, celebre el Congreso constituído legalmente.

Para hacer eficaces los presupuestos, se prohibe al Gobierno modificar los recursos votados por el Parlamento y dar á los fondos públicos otro empleo que el marcado por la ley. Los contratos de préstamo, anticipo ó negociación de valores y efectos públicos pasarán, dentro de los trein-

---

[1] Ratificado este precepto por ley del 30 de Enero de 1900.

ta días siguientes al de su celebración, á examen del Tribunal de Cuentas, el cual debe dar inmediatamente conocimiento á las Cortes de cualquier informalidad que observe en tales expedientes; no podrán concederse créditos de carácter permanente; los ordenadores é interventores de pagos son personalmente responsables de toda obligación que reconozcan sin crédito, ó fuera de lo consignado en el presupuesto ó autorizado por la ley de contabilidad, y conforme á los decretos de 8 de Enero de 1896 y 26 de Julio de 1898, ha de someterse al acuerdo del Consejo de Ministros la contratación de todo servicio cuya ejecución se extienda á mayor tiempo que el de un presupuesto. Para modificar los servicios ó crear otros nuevos, sin exceder el crédito de cada presupuesto, es necesario que el Gobierno oiga á la Intervención general del Estado y al Consejo de Estado en pleno, y que de estos informes resulte la conveniencia, necesidad y urgencia de la reforma.

Cuando ocurra la necesidad de hacer algún gasto que no tenga crédito legislativo, ó sea insuficiente la suma señalada en el presupuesto para atender al servicio, el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados un proyecto de ley, pidiendo en el primer caso, un crédito extraordinario, y en el segundo un suplemento de crédito, y proponiendo en ambos los medios de obtener los fondos necesarios para cubrir las obligaciones, que aquellos créditos representen. Si las Cortes no estuviesen reunidas y el gasto para el cual falte crédito sea urgente, el Consejo de Ministros podrá concederle bajo su responsabilidad, oyendo previamente á la Invervención y al Consejo de Estado en pleno sobre la necesidad absoluta y urgencia imprescindible de la concesión. El importe de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito se cubrirá con el exceso de los ingresos, que se obtengan sobre los calculados en el presupuesto, y á falta de éstos, con la deuda flotante del Tesoro [1].

---

[1] La ley de presupuestos de 1895 reformó en este punto la de 1893.

Si resultan sobrantes de crédito en otros capítulos de la sección á que corresponde el gasto, puede hacerse trasferencia de crédito del capítulo ó capítulos, que ofrezcan remanente, al capítulo ó capítulos en que exista el *déficit*. Estas trasferencias se acordarán por el Consejo de Ministros, oyendo á la sección de Hacienda del Consejo de Estado.

Los decretos de concesión de créditos extraordinarios ó de suplementos de crédito se remitirán, con los expedientes que los hayan producido, al Tribunal de Cuentas, y después se publicarán en la *Gaceta*. El Gobierno debe presentar al Congreso, dentro precisamente del primer mes de cada reunión de Cortes, un proyecto de ley para la aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito acordados durante la época de suspensión de sesiones y de los medios necesarios para obtener los recursos equivalentes, y en el mismo plazo, el Tribunal de Cuentas presentará al Congreso una Memoria en que ha de emitir su juicio respecto á la legalidad de cada una de aquellas concesiones.

La ley de 19 de Diciembre de 1876, so pretexto de que tiene carácter provisional la de 1870, tendió á aumentar las facultades de la administración, oscureciendo lo relativo á créditos supletorios y extraordinarios; pero sus disposiciones, como algunas otras dictadas posteriormente con la misma intención, han quedado sin efecto por la ley de 1893, y al contrario, rige la de 25 de Junio de 1880, que mandó presentar á las Cortes, con el proyecto de presupuestos, una relación de los servicios que puedan por su naturaleza exigir ampliaciones de crédito, entendiéndose limitada á los servicios comprendidos en esa relación la facultad del Gobierno para acordar créditos supletorios, cuando las Cortes no estuvieren reunidas, y previno además que las trasferencias de crédito entre los artículos de un mismo capítulo no se dispongan en lo sucesivo, sino por decreto acordado en Consejo de Ministros.

Tal es nuestra legislación en materia de presupuestos. Veamos ahora si corresponde á los fines que debe propo-

nerse. Consignaremos ante todo que las precauciones más minuciosas de la ley son aquí, como de ordinario, inútiles cuando faltan la rectitud y la buena fe necesarias en aquellos que deben cumplirla. Así, lo primero que hay que exigir á un presupuesto es que sea *verdad*, que esté calculado sobre datos exactos acerca de las obligaciones y los recursos del Estado, que se forme para ordenar la hacienda é impedir el *déficit*; pero lo que se hace generalmente es lo contrario: se rebajan lós gastos, desconociendo atenciones ineludibles; se fuerza el cálculo de los ingresos para elevar su cifra, y el presupuesto se redacta con la mira de que aparezca nivelado á toda costa, con la idea de ocultar, ó cuando menos de disminuir el *déficit* por medio de artificios y combinaciones de guarismos más ó menos ingeniosos, y el resultado es que en la liquidación los gastos importan siempre mucho más de lo previsto, que los ingresos no llegan á los consignados y que el *déficit*, oculto ó rebajado antes, aparece con toda su extensión. En los años de 1850 á 1889-90 los gastos *realizados* importaron 1.420 millones de pesetas más que los presupuestados, y en ese mismo período la recaudación obtenida fué 2.000 millones menos que la calculada en los presupuestos de ingresos. No hay ninguna ley que autorice esto, pero no hay tampoco ninguna que sea capaz de evitarlo. El remedio de esos vicios sólo podrá alcanzarse cuando tenga mayor energía en los Gobiernos y en las Cámaras el sentimiento de la justicia, y las cuestiones financieras se resuelvan consultando el bien del país y no los intereses personales ó las conveniencias políticas, que ya sabemos cómo se entienden y qué es lo que en definitiva representan.

Lo que toca hacer á la ley, y habremos de pedirla, es que contenga el desorden, que le ponga algún obstáculo, que disminuya sus facilidades y ocasiones. Aun desde este punto de vista, nuestro sistema es deficiente, porque no garantiza bien la certeza y el carácter obligatorio del presupuesto; acepta, en primer lugar, que sólo cada dos años sea discutido y votado por las Cortes, y después, aunque

establece como regla general que los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito deben pedirse á las Cámaras, proponiendo los recursos necesarios para cubrirlos, consiente que en los casos de urgencia y no estando reunidas las Cortes pueda el Gobierno hacer esas concesiones, cubriéndolas provisionalmente con la deuda flotante del Tesoro. La consecuencia de esto es que la práctica convierte la excepción en regla y, al contrario, es raro el caso de que las Cortes amplíen los créditos del presupuesto, y es, en cambio, muy frecuente que se haga por el Gobierno; ó los gastos urgentes no ocurren cuando funciona el Parlamento, ó es que se espera á cerrarle para elevar por medio de decretos y acudiendo á la deuda flotante los gastos del Estado. El presupuesto de 1898-99, para no citar más que los recientes, tuvo un aumento por créditos extraordinarios y supletorios de 58 millones, en el segundo semestre de 1899 importaron esos créditos 64 millones y para el año 1900 se habían concedido ya en el mes de Octubre cerca de 12 millones por igual concepto. Y no sirve decir que se trata de años anormales en que hubo atenciones extraordinarias de guerra y deuda, porque eso sólo explica la agravación de un mal que es permanente, ya que á ese resultado contribuyeron todos los Ministerios y hasta la Presidencia del Consejo: Gobernación y Fomento figuran en la relación de 1898-99 por más de siete millones de pesetas, por tres en el semestre de 1899 y por más de otros tres millones en los diez meses de 1900.

El presupuesto falta además á la verdad porque, según hemos tenido ocasión de decir anteriormente, no aparecen en él gastos tan importantes como los de la renta del timbre, del giro mutuo y de los monopolios de tabacos, cerillas y explosivos, y que aun hechos por mano ajena están á cargo del Estado y debieran mencionarse para dar á conocer la verdadera extensión que alcanza el consumo público, porque está prevista y autorizada por el mismo presupuesto la apertura de otros créditos y la ampliación de muchos de los abiertos, porque no obstante la repetida

prohibición de los créditos permanentes, continúan manteniéndose; porque si bien la ley de contabilidad dispone que al terminar el presupuesto se anulen todos los créditos de que no haya llegado á hacerse uso, se trasfieren los *remanentes* al año inmediato, cuando esto sólo puede hacerse con las *obligaciones reconocidas*, y, finalmente, porque se admiten los créditos para *obligaciones que carecen de crédito legislativo*, es decir, contraídas fuera de los límites que señala el presupuesto. Todo esto produce un aumento de muchos millones sobre las sumas expresamente votadas por las Cortes.

La responsabilidad de tales abusos no es sólo de los Gobiernos que los consienten; alcanza también al Parlamento, que después de conocerlos los sanciona sin reparo. El Tribunal de Cuentas ha denunciado una y otra vez las irregularidades de que adolecen las concesiones de créditos, y no ha habido en las Cámaras nadie que diera valor á esas quejas ni quien hiciese siquiera caso de ellas. No hemos visto publicadas las últimas Memorias del Tribunal relativas á este punto, mas podemos citar una que no es muy antigua: la fecha 14 de Junio de 1884, en que se informó á lás Cortes acerca de los expedientes de créditos extraordinarios y supletorios registrados desde el 19 de Enero al 20 de Mayo de aquel año. La Memoria hacía constar que en uno de los expedientes infringieron las leyes de contabilidad la Junta de la Exposición de Minería y el Ministro de Fomento; aquélla, porque creó servicios é hizo gastos fuera del presupuesto; éste, porque declaró permanente un crédito que había caducado; observa además que no se cumplieron los requisitos legales al abrir un crédito extraordinario para el ministerio de la Gobernación; que el Gobierno se había extralimitado también al declarar la permanencia de otro crédito, y afirma, por último, que los expedientes no se han presentado en tiempo al Tribunal, ni tampoco á la aprobación de las Cortes. Es decir, que en los cuatro expedientes á que se contrae el informe, hubo varias trasgresiones de las leyes de contabili-

dad, y por eso el Tribunal concluía su escrito con estas palabras: «En *todas* las Memorias anteriores ha llamado el Tribunal la atención de las Cortes acerca de las faltas *repetidamente* observadas en la formación de los expedientes sobre solicitud de créditos... y al darse lugar con tal proceder á que sean ilusorias tal vez las restricciones que la ley impone y se altere la marcha ordenada de un buen sistema de contabilidad, este Tribunal, de conformidad con el ministerio fiscal en cuanto se expresa en la Memoria presente, no puede menos de *reproducir* su deseo de que las Cortes, con su elevada sabiduría, acuerden lo que crean más acertado, como sin duda lo harán con pleno conocimiento de causa y en uso del elevado poder de que se hallan revestidas.»

Sin duda que esta cuestión es delicada, porque, como dice Leroy-Beaulieu, se agitan en ella tres intereses de conciliación difícil: el interés puramente financiero, que consiste en evitar el aumento de los gastos, en mantener el equilibrio del presupuesto y en dar valor á sus cálculos; el interés administrativo, que está en no retardar los gastos urgentes para las atenciones imprevistas, y el interés político, que exige la práctica sincera del régimen parlamentario, que sea positiva la fiscalización de las Cámaras respecto á los gastos públicos y que la arbitrariedad ministerial no tenga medios de eludir los mandatos del poder legislativo. Pero una reglamentación severa que dificulte las modificaciones del presupuesto sólo puede causar ligeros embarazos á la marcha administrativa, mientras que el atribuir á los Gobiernos facultades para alterar la ley económica por excelencia, falsea el régimen constitucional y conduce inevitablemente al desorden financiero. Por eso nosotros, entre los dos extremos, optamos sin vacilar por el primero. Además, ¿no estamos viendo cómo la mayor parte de las nuevas atenciones calificadas de *urgentes* se aplazan hasta después que se han cerrado las Cortes? Pues con aguardar un poco más se llegaría al presupuesto inmediato.

Para llevar á cabo la reforma, no se necesitaría tampoco introducir novedades en nuestra legislación administrativa; bastaría con poner en vigor disposiciones que ya han regido. La ley de 3 de Agosto de 1866 no podía ser más terminante: «en el ejercicio del presente presupuesto y sucesivos, decía el art. 22, no podrán concederse sino por leyes especiales suplementos de crédito, créditos extraordinarios y trasferencias de créditos de uno á otro capítulo *para ningún objeto de ninguna especie*. Exceptúanse únicamente los casos de guerra, de calamidad pública ó de grave alteración de orden público, y aquellos en que los gastos de material correspondientes á servicios explotados por la administración se aumenten por mayor rendimiento de los productos en los respectivos ramos». Y más allá fué todavía la otra ley de 28 de Febrero de 1873, disponiendo que no pudieran cobrarse las contribuciones sin ley de presupuestos ó autorización de las Cortes y derogando el artículo 41 de la ley de contabilidad, que autoriza al Gobierno para la concesión de créditos supletorios, los cuales debían pedirse siempre á las Cortes, si bien conservaría la administración la facultad de abrir créditos extraordinarios con las formalidades establecidas [1]. Mas por si estas resoluciones se consideran excesivas, nosotros aceptaríamos la ley de 1866 respecto de los créditos extraordinarios, y que los suplementos de crédito pudieran otorgarse gubernativamente, tan sólo para un reducidísimo número de capítulos del presupuesto, los que se refieren á las subsistencias militares y á las obras públicas, á los establecimientos benéficos y de corrección y á los ramos productivos. No puede decirse de este sistema que ate á la administración, y en cambio aseguraría algo más que lo está hoy la efectividad del presupuesto. Bien entendida estuvo también la reforma de 1893, anulada por el presupuesto de 1895, que suprimió la facultad de hacer trasferencias,

---

[1] La ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 restableció ese artículo 41 de la de 1870.

dejándolas reducidas á un medio para cubrir los créditos extraordinarios y suplementos.

En cuanto á la ley de 1880, que limito la facultad de conceder créditos supletorios por real decreto á los servicios cuya relación acompaña al presupuesto, no hizo más en esta parte que copiar mal é inútilmente otra ley francesa de 1834, porque esa relación de los capítulos que pueden ampliarse se hace tan extensa como es necesario, para que resulten susceptibles de créditos supletorios todos aquellos gastos que el Gobierno tiene interés en que se aumenten. Nada menos que *34 capítulos* comprende la nota de créditos ampliables unida al presupuesto de 1900.

Las necesidades previstas deben dotarse con la aproximación que sea posible, y esto mismo es lo que procede hacer con los créditos que se declaran *ampliados* de un modo indefinido. Si sólo pueden ordenarse aquellos gastos que tengan cantidad consignada previamente, ¿cómo se comprende que existan obligaciones sin crédito legislativo? Esas obligaciones tienen que haberse contraído fuera, ó por mejor decir, á pesar y en contra del presupuesto, y cuando así se afirma, no hay en el orden legal modo de reconocerlas á cargo del Estado. Los ministros que se extralimitaron al contraerlas son los que deben responder personalmente de ellas, según en la ley de contabilidad se halla dispuesto. ¿Para qué son los créditos supletorios, si con ese medio pueden extenderse los servicios á cantidad mayor que la consignada para ellos? Y no se crea que la cosa es baladí, porque esas partidas alcanzan todos los años á suma de alguna entidad—en el de 1900 importan dos millones y medio de pesetas,—y sobre todo, porque ese procedimiento lo que significa es que la ley de presupuestos no sólo puede alterarse por reales decretos dictados con ciertas solemnidades, sino también por simples reales órdenes, que no aparecen siquiera en la *Gaceta*.

Por lo que hace á la forma, se desnaturalizan también los presupuestos, porque, debiendo ser leyes puramente económicas, se incluyen, no obstante, en ellos disposicio-

nes extrañas á su fin, sobre todos los conceptos y ramos del servicio público. Presupuesto ha habido, como el de 1893, que constaba de 76 artículos, y además comprendía la reforma de la ley de contabilidad. En estos últimos años se ha corregido ese mal, y el presupuesto de 1900 no lleva más que 22 artículos, casi todos relativos á su propio objeto; pero volveremos seguramente á caer en un vicio, consecuencia de la incapacidad de nuestro Parlamento, que sirve para todo menos para hacer leyes, y se ve en el caso de resolver, incidental y atropelladamente, con ocasión del presupuesto, cuestiones que debiera plantear directamente y examinar con detenimiento.

Por último, la censura de las cuentas generales del Estado, que debe hacer el Tribunal correspondiente y ha de presentarse á la aprobación de las Cortes, no garantiza tampoco la ejecución del presupuesto; el Tribunal suele notar en ellas numerosas ilegalidades, la comisión de las Cortes las encuentra también y algunas veces errores de mayor cuantía cometidos por el mismo Tribunal en su censura; pero todo lo que se ha hecho en tales casos ha sido recomendar el cumplimiento de las disposiciones que prohiben el reconocimiento de obligaciones no comprendidas en el presupuesto, y colocar esta cláusula en las leyes: «La aprobación que se concede á las cuentas generales definitivas... se entiende sin perjuicio de lo que en su día se proponga y resuelva acerca de las observaciones que se llevan al expediente de contabilidad legislativa del Congreso». Es la misma marcha que se ha seguido siempre: se reconocen los abusos, se los absuelve y se tiene el placer de reproducir el precepto infringido, para que otra vez vuelva á burlarse. ¿No sería más eficaz exigir una vez siquiera la responsabilidad á los que en este punto concreto de los fondos del Estado desobedecen la Constitución y las leyes del país? Ahora mismo, en la Memoria correspondiente al semestre de Julio á Diciembre de 1899, el Tribunal hace constar que se incluyeron en el presupuesto obligaciones de Ultramar que no habían sido reconocidas por las Cor-

tes, que el ministerio de la Gobernación ejecutó obras sin la formalidad de la subasta y realizó pagos de personal y material que no están justificados, y que el de Hacienda hizo también gastos innecesarios ó excesivos para la remesa de títulos de la deuda á provincias y al extranjero.

El estribillo con que terminan muchas leyes de aprobación de cuentas es en verdad bien extraño [1]. En primer lugar, no son *observaciones* las que se han llevado al expediente de contabilidad legislativa, sino denuncias explícitas y clarísimas de abusos é infracciones, y en segundo lugar, ¿cuándo se considerará llegado el día de que tales *observaciones* produzcan algún efecto? La ley de 1865, que creó ese expediente y la sección de contabilidad legislativa del Congreso, reclama en vano su cumplimiento.

En suma, que nuestro sistema de presupuestos es defectuoso y lo es todavía más la manera de aplicarle.

---

[1] Véanse, entre otras, las leyes de 18 y 27 de Junio de 1885.

II

Administración de la hacienda pública.

En rigor, hasta mediados del siglo XVIII no se constituye entre nosostros una verdadera administración de la hacienda pública.

Durante la Edad Media existió en este ramo una completa anarquía que hacía los tributos despóticos y arbitrarios; los merinos y adelantados recaudaban por su cuenta los impuestos, valiéndose de subalternos brutales que cometían todo género de violencias, y el tesorero ó mayordomo del rey presidía estas operaciones sin responsabilidad de ninguna clase, y allegaba cuantos recursos podía para satisfacer las necesidades del monarca y su propia codicia, que le impulsaban de consuno á frecuentes abusos y atropellos. Luego, cuando las Cortes empiezan á votar los *servicios* y se reservan la facultad de recaudarlos, se introduce un nuevo elemento de confusión y de desorden.

Los Reyes Católicos simplificaron algo aquel informe mecanismo, estableciendo el encabezamiento de las municipalidades para el pago de la alcabala, y crearon, por sus ordenanzas de Madrigal, un sistema de funcionarios dependientes del mayordomo del rey, y una administración central del ramo de hacienda, que era dirigida por los contadores mayores. Las únicas novedades importantes, debi-

das á la dinastía austriaca, fueron la creación por Felipe II del *Consejo de hacienda*, que puso término al dualismo entre la administración del rey y de las Cortes, y el nombramiento de un superintendente general y de superintendentes provinciales que llevó á cabo Carlos II; los numerosos impuestos á que dieron lugar los servicios de millones aumentaron en aquel tiempo el desbarajuste de la hacienda, regida principalmente por los desvaríos de los *arbitristas* y de las *juntas de medios*.

Felipe V se aplicó desde su advenimiento al trono á la organización de la hacienda, y por iniciativa de su célebre ministro Orri dió los primeros pasos hacia la unidad y la centralización administrativas, reduciendo á una sola persona en cada provincia el arriendo de las rentas—1713—y creando una *Tesorería general*, que debía recoger todos los fondos del Estado. El secretario Campillo ensayó, con feliz éxito, la administración directa en seis provincias, y con estas bases pudo decretar Fernando VI, por consejo de Ensenada, que desde 1750 cesaran todos los arrendamientos de las contribuciones. Á virtud de esta medida, el Estado reivindicó las funciones propias de su vida económica, y por eso hemos referido á aquella fecha el establecimiento de una administración de la hacienda pública que mereciera tal nombre.

Pero ha sido necesario que trascurriese un nuevo siglo para que los principios entonces proclamados entraran resueltamente por vías de ejecución, y alguno de ellos, como el de la unidad del Tesoro, no ha logrado verse cumplido sino en días muy recientes. Tan prolijo sería enumerar todos los esfuerzos hechos, todas las innovaciones realizadas sucesiva y lentamente para llegar al estado actual de la administración económica, que habremos de limitarnos á señalar como más influyentes en esa laboriosa obra las *Instrucciones de rentas* promulgadas en 4 de Octubre de 1799 y 30 de Julio de 1802, las disposiciones con que las Cortes de Cádiz trataron de llevar al sistema financiero las consecuencias del nuevo régimen político, las

medidas que adoptó Garay para regularizar la hacienda del absolutismo, y la reproducción de esas tentativas por parte de los Gobiernos liberales en el período de 1820 á 1823, y por la administración del celoso Ballesteros desde 1824 hasta 1832. La estabilidad que al fin adquieren las instituciones representativas desde 1834 ofrecía ya una de las bases necesarias para la reforma administrativa; pero en lo que hace á la hacienda, era tarea imposible el ordenarla mientras subsistiese aquella confusa multitud de las antiguas rentas é impuestos indirectos, aunque merecen citarse las disposiciones contenidas en la ley de presupuestos de 26 de Mayo de 1835 sobre concentración de fondos y contabilidad. Por eso, hasta 1845 nada se hizo sólido y definitivo, y á la vez que se promulgaba el nuevo *sistema tributario*, se asentaron los cimientos de una organización centralizada y armónica.

El real decreto de 23 de Mayo del citado año atribuyó al ministro la *administración superior* de todos los ramos de la hacienda pública, estableció ocho direcciones para la *administración central*, puso la *administración provincial* á cargo de los intendentes, que dependían directamente del ministro, y mantuvo los subdelegados para la *administración de los partidos*. Modificóse en 1847 la planta de las oficinas centrales, y por real decreto de 28 de Diciembre de 1849 se suprimieron los *jefes políticos* é *intendentes*, reemplazándolos con los gobernadores de provincia, que debían ser en ella jefes de todos los ramos de la administración civil. El real decreto de 24 de Octubre de 1849—desenvuelto en la instrucción de 25 de Enero de 1850,—que contenía disposiciones sobre manejo del Tesoro, presupuestos y cuentas; la ley de 20 de Febrero de 1850, sobre administración de la hacienda; la del Tribunal de Cuentas, fecha 25 de Agosto de 1851, y el real decreto de 20 de Febrero de 1852 sobre contratos del Estado, formaron una legislación que, no obstante las innumerables modificaciones hechas en ella posteriormente, se mantiene en lo fundamental y ha sido muchas veces copiada por la vigente.

La administración económica provincial es la que ha sufrido después mayores alteraciones. La real orden de 30 de Junio de 1869 planteó una reforma que consistía en refundir las antiguas administraciones, contadurías y tesorerías de hacienda pública en una sola dependencia denominada *Administración económica*, á cargo de un jefe caracterizado del ramo, el cual, salvo solamente la vigilancia que como jefe superior civil de la provincia correspondería al gobernador, debía asumir todas las atribuciones, facultades y deberes propios de la autoridad económica ó administrativa de la hacienda. Esta organización, desarrollada en el reglamento de 8 de Diciembre de aquel mismo año y confirmada por la ley de 19 de Mayo de 1870, se modificó por la ley de 9 de Diciembre de 1881, que, avanzando más en ese mismo sentido, puso la autoridad económica superior en las provincias á cargo de *agentes directos del ministro del ramo*, que se titularon *delegados de hacienda*, y recibían la categoría de jefes de administración. Volvió la ley de 24 de Junio de 1885 á los *administradores de hacienda*; pero el decreto fecha 14 de Enero de 1886 restableció los *delegados*. Las *Administraciones subalternas* ó de partido, restablecidas por la ley de 11 de Mayo de 1888, reformadas por el decreto de 1.° de Agosto de 1890, disminuídas y en su mayor parte vueltas á la condición de administraciones especiales con arreglo al decreto de 27 de Octubre de 1891, quedaron suprimidas por el presupuesto de 1892.

Á la fecha, pues, de este libro, la ley de 25 de Junio de 1870, que establece los preceptos fundamentales para el régimen de la hacienda, los decretos de 16 de Julio y 3 de Diciembre de 1895 y 29 de Diciembre de 1899, en cuanto á la administración central, y el de 5 de Agosto de 1893 para la provincial, son las disposiciones de carácter general vigentes en materia de organización, aunque se han dictado después otras muchas, que parcialmente reformaron las dependencias y atribuciones, tanto de la administración central, como de la provincial de hacienda.

Es jefe superior del ramo el *ministro,* miembro del poder ejecutivo, nombrado por la corona libremente, responsable de sus actos y que tiene todas las facultades y deberes marcados por la Constitución á los funcionarios de su clase [1]. Auxilia al ministro y sirve á sus inmediatas órdenes el *subsecretario,* creado para todas las secretarías del despacho en 1834, con el objeto de descargar á aquél de algunas atenciones administrativas y dejarle mayor amplitud para el desempeño de sus encargos políticos. El subsecretario obra por delegación del ministro, cuida del régimen interior del ministerio y despacha los asuntos del personal, los trámites de instrucción en los expedientes y los negocios de índole general, que no pueden atribuirse á ninguna de las direcciones. Forman parte de la subsecretaría la *Estadística de contribuciones y rentas* y la *Inspección general del ramo.* Este servicio de la inspección viene establecido desde 1845, aunque fluctuando entre dos sistemas: el de que los inspectores estén en las direcciones generales y el de que dependan directa é inmediatamente del ministro. El decreto de 21 de Enero de 1871 adoptó este último principio al establecer la *Inspección general de Hacienda* con grandes atribuciones; pero en 1873 se abandonó ese sistema, que, restablecido y vuelto á desechar, se halla en vigor, desde el decreto de 28 de Enero de 1886 y ley de presupuestos de 1887.

Divídese luego el ministerio en las *nueve direcciones generales* que á continuación se expresan: *Contribuciones,* que administra los impuestos directos y además los de consumos, transportes, sobre materias para el alumbrado y los derechos de consulados; y desempeña el servicio de la investigación; la de *Aduanas,* encargada de esta renta, de los impuestos sobre azúcares, alcoholes y achico-

---

[1] Los asuntos de Hacienda, unidos antes á los de Guerra y luego á los del gobierno político, constituyeron ramo aparte en 1754 y formaron el objeto de una de las cinco secretarías de Estado organizadas por Fernando VI.

ria y de los arbitrios de Canarias; la de *Propiedades y derechos del Estado*, que cuida de la desamortización, de las minas, edificios y ciertos montes del Estado, el 20 por 100 de propios, de los aprovechamientos forestales y el arbitrio de pesas y medidas; la del *Tesoro y ordenación general de pagos*, que tiene también á su cargo la *Caja de depósitos*, la *Casa de la moneda*, el arrendamiento de contribuciones, los alcances y el servicio de Loterías; la de la *Deuda pública*, que se ocupa en las operaciones de emisión, liquidación y conversión, á que da lugar el crédito público, y comprende además el reconocimiento de cargas de justicia; la de lo *Contencioso*, cuya misión consiste en evacuar las consultas que se le hagan y en dirigir los negocios del Estado, que se ventilan ante los tribunales y los pleitos ó causas que interesen á la hacienda, y á la vez administra, desde el decreto de 10 de Marzo de 1900, el impuesto de derechos reales; la de *Clases pasivas*, que sustituye á la antigua *Junta* en la clasificación de haberes pasivos de los funcionarios civiles y en la ordenación de pagos de este ramo; la *Representación cerca de la Compañía arrendataria de tabacos*, que tiene el carácter de dirección para los ramos del timbre y giro mutuo, y por último, la *Intervención general de la administración del Estado*, encargada de la contabilidad, que forma los presupuestos y cuentas, los estados de recaudación y pagos, y entiende en todo lo que afecte á la ejecución del presupuesto. La *Dirección de carabineros* corresponde al Ministerio de Hacienda en lo que concierne al servicio de vigilancia. De la Dirección del Tesoro dependen las *Ordenaciones de pagos* de los diversos ministerios, las *Delegaciones de hacienda en el extranjero* y la *Tesorería central*; de la Intervención, la *Contaduría central* y de la Dirección de Aduanas, e *Laboratorio de análisis químico*.

Forman también parte de la organización central: el *Tribunal gubernativo*, que restableció el decreto de 30 de Octubre de 1897, formado por directores bajo la presidencia del subsecretario, para entender en las reclamaciones

que eran antes de la competencia del Ministro, y con el carácter de cuerpos fiscalizadores ó consultivos: la *Junta inspectora de la deuda pública*, la de *moneda*, la de *aranceles y valoraciones*, la nombrada para entender en la *adquisición y reforma de los edificios públicos* y la *Comisión codificadora*.

La administración provincial está á cargo de los *delegados*, que tienen bajo su dependencia: las *administraciones de hacienda* con las secciones de *propiedades* y de *investigación*, las *tesorerías*, las *intervenciones*, la *abogacía del Estado*, el archivo, las *juntas de evaluacion* y repartimiento, las *arbitrales* y *administrativas*, los *recaudadores* y *agentes ejecutivos* y los *resguardos*. Hay además en las provincias las administraciones de ramos especiales, que son las de propiedades, aduanas, loterías y minas. En Madrid, Barcelona y Valencia, existen, creadas por decretos de 4 de Mayo y 29 de Diciembre de 1898, *juntas especiales* para entender en los expedientes de defraudación.

Las administraciones de hacienda llevan á cabo los trabajos necesarios para declarar los derechos y obligaciones del Estado, siempre que no esté reservada esa liquidación á las direcciones generales ó á las intervenciones, y las secciones de propiedades cuidan de la administración y desamortización de los bienes y derechos del Estado. La investigación técnica y administrativa, que es regional y provincial, se ejerce conforme al reglamento de 30 de Enero de 1900.

Corresponde á las tesorerías el recibo, custodia y entrega de los caudales públicos, efectos y valores que forman la cartera del Tesoro, dirigir la recaudación por todos los conceptos de ingreso, instruir los expedientes de alcances y examinar los de fallidos, llevar la cuenta corriente con el Banco de España y libros diarios de los ingresos y pagos.

Las oficinas de intervención se dividen en dos secciones: la *fiscalizadora*, que inspecciona los actos de los delegados y administraciones, las cajas y almacenes, y liquida

las operaciones de préstamo, giro, deuda pública, caja de depósitos, cargas de justicia y clases pasivas; la de *teneduría* lleva la contabilidad de todos los valores y obligaciones del presupuesto, expide los mandamientos de cargo y data y los certificados de débitos, redacta y justifica las cuentas que han de rendir el delegado y las administraciones, y forma los estados de ingresos y pagos.

La abogacía del Estado representa y defiende los derechos de éste ante los tribunales, evacua las consultas é informes necesarios y administra el impuesto de derechos reales.

El servicio de recaudación está organizado por el decreto de 26 de Abril de 1900, y el de inspección se practica conforme al reglamento fecha 4 de Octubre de 1895.

Obsérvase desde luego una desproporción considerable entre los elementos que forman nuestra organización económica; hay en ella una administración central complicada y excesiva, que no tiene los desarrollos correspondientes; es un cuerpo casi todo cabeza, cuyos brazos, que debieran rodear todo el país, apenas alcanzan más que á las capitales de provincia. Por eso el Estado no maneja directamente su hacienda, no administra, ni puede administrar como debiera, por sí mismo, los impuestos de mayor rendimiento y trascendencia, viéndose obligado á entregar su gestión á los ayuntamientos, es decir, á corporaciones que le son extrañas, y que están más inmediatas y más interesadas con el contribuyente que con el Tesoro. Y ese singular sistema, que consiste en confiar á los ayuntamientos la mayor parte de los trabajos administrativos, no sólo resulta en este caso perjudicial para la hacienda pública, sino que daña gravemente también á las localidades, primero, porque los municipios, acosados en todas direcciones por el Gobierno, recargados de servicios de índole general, no tienen ocasión ni modo de atender sus verdaderas funciones, y la administración municipal no existe ó está muy descuidada, y además, porque las atribuciones económicas ejercidas por los ayuntamientos vienen á ser,

en los pequeños pueblos sobre todo, armas que los caciques y las banderías manejan en pro de sus intereses y en daño de sus contrarios. Por donde la intervención de los municipios influye desfavorablemente, no sólo en el producto de las contribuciones, sino también en la equidad y en el orden de su reparto.

La administración de la hacienda debe estar centralizada; pero al *centro* le toca dirigir, fiscalizar; no le incumbe ejecutar, y aquel principio no ha de ser obstáculo para que la acción se extienda tanto como su objeto.

Es necesario, pues, robustecer la autoridad y aumentar las facultades de las dependencias provinciales, que son las que realmente *administran*, siguiendo por el camino trazado en 1881, con la creación de los *delegados de Hacienda*, hasta volver á los antiguos *intendentes*. Y como la mayor parte de los impuestos y rentas no pueden administrarse por provincias, hacen falta órganos inferiores, que lleguen cuando menos á las *administraciones de partido*. La contribución de consumos ha de estar necesariamente en manos de los ayuntamientos; pero todas las demás, la de inmuebles, la industrial, la de minas, la de cédulas, etc., deben ser manejadas por funcionarios del Estado que pertenezcan exclusivamente á la administración económica.

Por eso creemos que la ley de 1888 se inspiró en buena doctrina al establecer las administraciones subalternas de Hacienda, y si aquella medida no tuvo resultados enteramente favorables, culpa fué no del sistema, sino de la manera de aplicarle, porque no se dieron á los funcionarios de tales dependencias la autoridad, el prestigio y las condiciones personales que exigía su difícil cometido.

Bien planteada esta reforma daría además un paso hacia otra que tiene para nosotros una importancia inmensa, según hemos tenido ocasión de indicar antes de ahora [1]. Cuando la administración del partido interviniere en los *amillaramientos*, al lado del registro de la propiedad,

---

[1] Véanse la pág. 433 de este mismo tomo y la 392 del I.

resaltaría la inconveniencia de que existan dos oficinas aplicadas al mismo objeto, á fijar el estado y condiciones de la propiedad inmueble, y se percibirían más claramente las ventajas que habían de alcanzarse reuniéndolas para hacer sencilla y perfecta su tarea. ¿Por qué ha de haber un registro de la propiedad para los efectos civiles y otro registro para los fines administrativos? ¡Cuántos trabajos, anomalías é injusticias se evitarían con la desaparición de ese dualismo! Y una vez establecido ese único centro que debe haber para el régimen de la propiedad territorial, ¿no vendría como por la mano el extender las funciones de tal instituto á la contratación sobre la misma riqueza inmobiliaria? La transcendencia de esta innovación no sería ya únicamente financiera, sino también jurídica y económica.

Conocido ya el organismo económico-administrativo, nos falta estudiar ahora las condiciones generales en que su actividad se desenvuelve.

Hemos indicado al tratar de cada uno de los ramos de la hacienda las disposiciones que en él rigen, los medios que se emplean para la exacción de los impuestos y los preceptos administrativos que defienden los intereses del fisco, así como los encaminados á prevenir ó castigar la infracción de los reglamentos y las defraudaciones que dañan al Tesoro público. De otro modo hubiera sido incompleta la exposición de esas materias, y además teníamos para hacerlo así como motivo la falta de unidad y de sistema que tan hondamente padece nuestra legislación financiera, llena de contradicciones y anomalías á que llega por inspirarse á menudo en principios diferentes. La especialidad de los numerosos ramos en que se divide la hacienda pública exige sin duda alguna la variedad de reglas que han de aplicarse á pormenores distintos; mas hay sobre esos elementos heterogéneos algo que es fundamental y común á todos ellos; lo que se refiere al concepto mismo de la personalidad de la administración, á sus facultades, á sus procedimientos y modos generales

de conducta, y todo esto debiera hallarse regulado con independencia de las determinaciones ó fines particulares en que se desarrollan aquellos principios fundamentales. Evitaríanse de esta suerte las innovaciones continuas y no siempre justificadas que se hacen en la legislación de la hacienda, la confusión y las oposiciones que oscurecen sus preceptos y las resoluciones contradictorias que afectan á su prestigio. La necesidad de la codificación administrativa en general, reconocida por autorizados tratadistas [1], fué sancionada entre nosotros, por lo que toca á la hacienda, en el decreto de 11 de Julio de 1873, con que el ministro Sr. Carvajal nombró una junta encargada de redactar un *Código general de Hacienda* en el término de cuatro meses, y se ha vuelto á la misma idea con la comisión codificadora de la legislación de hacienda, creada en 15 de Agosto de 1895; pero aquella junta nada hizo y esta comisión, que trazó el plan para una compilación legislativa y comenzó á ejecutarle, no llegó á conseguir que se determinase bien su cometido y tiene una existencia puramente nominal, porque hace varios años que no funciona. Lo sucedido con esas disposiciones que pretendían arreglar las otras, es buena prueba de lo que ocurre con muchas de ellas.

De aquí las dificultades en que tropieza el deseo de reducir á un cuerpo de doctrina las atribuciones y caracteres con que funciona nuestra administración económica.

Las leyes españolas consideran á la administración de la hacienda bajo dos aspectos diferentes: ya como una parte del poder ejecutivo, ya como una simple personalidad jurídica. Bajo el primer aspecto, la revisten de los atributos que son esenciales en el Gobierno para la organización de los servicios públicos y para la gestión de los intereses económicos; bajo el segundo respecto, igualan su condición á la de todas las entidades capaces de derechos y obligaciones que pueden adquirir, contratar, demandar y ser deman-

---

[1] Véanse las obras de Manna, Santamaría, etc.

dadas en justicia. Conforme á esta distinción, los actos á que da lugar el manejo de la hacienda pública se rigen en el primer caso por el derecho administrativo, y se someten ó debieran someterse en el segundo á las prescripciones de la ley civil [1]. Si atendiéramos no más que á los principios, podríamos decir que ocurre lo primero cuando la administración mantiene las relaciones á que da origen la exacción de los impuestos y la ejecución inmediata de los servicios públicos, y lo segundo cuando rige y dispone la *propiedad privada* del Estado; pero nuestra legislación no marca con claridad la línea que divide esos dos aspectos de la acción administrativa.

Como parte que es del poder ejecutivo, la administración de la hacienda tiene por un lado limitadas sus facultades en las leyes, y ejerce por otro varias potestades: *la ejecutiva*, que consiste en realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento del fin económico que se señala al Estado; *la reglamenearia*, en cuya virtud desenvuelve los preceptos legales y manda lo conducente para llevarlos á cabo; *la correctiva*, que emplea para sancionar y hacer efectivas sus disposiciones, castigando las faltas y abusos que contra ellas se cometan, y *la jurisdiccional*, por último, indispensable dentro de ciertos límites para decidir gubernativamente las dudas que se susciten, y resolver acerca de las dificultades que se presenten en su marcha, así como para la imposición de aquellas correcciones. Esta jurisdicción se extiende, aunque en virtud de otros principios, cuyo valor examinaremos luego, al conocimiento y fallo de las reclamaciones que se entablan contra los actos administrativos en defensa de los derechos privados.

Las facultades de la administración se encuentran reguladas: en la Constitución vigente, que prohibe al Gobierno, sin estar autorizado por una ley, disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales á préstamo sobre el crédito de la nación; por las leyes anuales de presupuestos,

---

[1] Delgado Martín.—*Apuntes de derecho económico del Estado.*

que fijan concretamente su mandato; en la ley de administración y contabilidad de 1870, la cual, además de las disposiciones que ya conocemos en lo que respecta á la ejecución del presupuesto, establece que sólo en virtud de una ley podrán enajenarse ó hipotecarse los derechos de la hacienda, arrendarse las rentas públicas, someterse á juicio de árbitros las contiendas en que se ventilen intereses del fisco, y concederse exenciones, perdones, rebajas ni moratorias para el pago de los impuestos y débitos al Tesoro; y por el real decreto de 27 de Febrero de 1852, que exige la subasta como regla general para toda clase de contratos y obras públicas, y fué desarrollado en lo que concierne al ramo de hacienda por la instrucción de 15 de Septiembre de igual año.

Á título de *acreedora*, la hacienda disfruta las preeminencias siguientes:

1.ª La cobranza de las contribuciones, de las demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados á favor de la hacienda se realiza por medio de procedimientos exclusivamente administrativos. Al efecto, se reconoce á las certificaciones de los débitos de aquella procedencia, que expidan los interventores y jefes de los ramos respectivos, la misma fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes, y derechos de los deudores que tiene la sentencia judicial. La vía de apremio se emplea del mismo modo en los casos de alcance, malversación de fondos ó desfalco. (Artículos 9.° y 10 de la ley de 25 de Junio de 1870.) El *procedimienio administrativo de apremio*, que se rige por la instrucción de 26 de Abril de 1900, divide en tres clases los deudores al Tesoro: 1.ª, los *contribuyentes*; 2.ª, las *personas directamente responsables*, ó sean los funcionarios que por actos ú omisiones contrarios á los reglamentos causen perjuicios á la hacienda, los recaudadores y empleados que resulten alcanzados, los fiadores de éstos, las diputaciones y ayuntamientos, los alcaldes y concejales que distraigan fondos recaudados para el Tesoro ó no recauden el impuesto de consumos y los que hayan recibi-

do de la hacienda cantidades á que no tenían derecho, y 3.ª, *personas subsidiarimente responsables*, que son los funcionarios negligentes en la recaudación, los que no cumplan sus obligaciones respecto de las fianzas y los individuos de comisiones de evaluación y juntas periciales que cometan errores indisculpables ó fraudes y no expidan las declaraciones y certificados que les corresponde dar. Ese procedimiento se sigue en diversa forma con respecto á cada una de las clases de deudores, y únicamente se detiene cuando los apremiados acompañen á su reclamación carta de pago que acredite el depósito en las cajas del Tesoro del importe del débito, intereses, gastos, etc., ó bien cuando personas que no tengan responsabilidad con la hacienda interpongan demanda de tercería.

2.ª La hacienda pública, por sus créditos liquidados, tiene derecho de prelación en concurrencia con otros acreedores, sin más excepciones que las siguientes: los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relación á las fincas comprendidas en una fianza, siempre que aquel título sea de fecha anterior al otorgamiento de ésta; los que tengan títulos de esa misma clase sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, y las mujeres por su dote entregada y revestida de todas las solemnidades del derecho, excluyéndose la dote simplemente confesada. (Art. 13 de la ley antes citada.)

3.ª El Estado goza de hipoteca legal tácita por una anualidad de los impuestos que graven los inmuebles, para cuyo cobro tiene preferencia sobre otro acreedor cualquiera. (Art. 217 de la ley hipotecaria.)

4.ª Contra las reclamaciones del Estado no se puede alegar ni es admisible la compensación de créditos [1]. (Ley XVI, tít. XIV, part. V.)

5.ª Los créditos á favor del Estado, procedentes de cuo-

[1] Por concesiones especiales se ha admitido la compensación respecto de ciertos créditos atrasados, de ayuntamientos, etc.

tas de impuestos, sólo prescriben cuando no han sido reclamados por éste en término de *quince años*, sin perjuicio de la prescripción de dos años establecida para las contribuciones territorial é industrial. (Art. 7.° de la ley de 1881). [1]

Y 6.ª La hacienda tiene derecho al interés anual de un 5 por 100 sobre el importe total de los alcances, malversaciones y desfalcos de sus fondos, á contar desde el día en que se le irrogue el perjuicio hasta el en que se verifique el reintegro. (Art. 17 de la ley del 70.)

En la posición de deudora la hacienda tiene estos privilegios:

1.° Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del Estado. Los que fueren competentes para conocer sobre reclamación de créditos á cargo de la hacienda pública y en favor de particulares, dictarán sus fallos *declaratorios* del derecho de las partes y podrán mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria; pero este cumplimiento tocará exclusivamente á los agentes de la administración, quienes, con autorización del Gobierno, acordarán y verificarán el pago en la forma y dentro de los límites que señalan las leyes de presupuestos y reglas establecidas para las obligaciones del Estado. (Artículo 16 de la ley ya citada.)

2.° Todo crédito contra el Estado cuyo reconocimiento y liquidación no se haya solicitado, con la presentación de sus documentos justificativos, dentro de los cinco años siguientes á la conclusión del servicio de que procedá, quedará prescrito. (Art. 19 de la misma ley.) Y esta prescripción se extiende á los créditos que, liquidados y reconocidos en las cuentas respectivas de gastos públicos, no

---

[1] Estas disposiciones establecen que debe ser exigible al contribuyente toda cuota que *no haya sido reclamada* legalmente en el término de quince años. ¿Debe entenderse esto en el sentido de que la *reclamada* puede exigirse siempre? Creemos que no, porque entonces la prescripción sería ilusoria; pero los términos de la ley no pueden ser más desdichados.

sean reclamados por los acreedores legítimos ó sus derecho habientes dentro de los cinco años siguientes á la terminación del ejercicio de que procedan, conforme al artículo 7.° de la ley de 31 de Diciembre de 1881 [1].

3.° Ninguna reclamación contra el Estado, á título de daños y perjuicios ó á título de equidad, será admitida gubernativamente pasado un año, pudiendo, sin embargo, acudirse después de ese tiempo á los tribunales competentes. Este último recurso prescribirá á los dos años. (Artículo 18 de la ley del 70.)

4.° La devolución de las cantidades indebidamente pagadas á la hacienda sólo puede verificarse mediante los trámites que señalan el decreto de 25 de Febrero y la circular de 29 de Marzo de 1890.

Y 5.° El Estado no satisface intereses sino cuando lo disponen leyes especiales ó se pacta expresamente.

Consecuencia de la facultad reglamentaria, con que la administración de la hacienda lleva á ejecución las leyes económicas, es la potestad correccional que ejerce castigando las trasgresiones de sus mandatos y los actos que lesionan aquellos intereses cuya defensa tiene encomendada. Nuestra legislación no sigue en este punto sistema alguno. El real decreto de 20 de Junio de 1852, que vino á sustituir á la ley de 3 de Mayo de 1830 en materia penal de hacienda, definió los delitos de contrabando, defraudación y sus conexos, señaló las penas correspondientes á cada uno de ellos y determinó los procedimientos administrativos y judiciales, que á su represión debían aplicarse. Pero estas disposiciones, desenvueltas en la instrucción de 25 de Junio del mismo año, han sido modificadas por las leyes especiales que más tarde se han ido dictando para los diversos ramos de la hacienda, y hoy falta la unidad que la razón y la justicia piden en asunto de tanto interés. Una de las alteraciones de mayor importancia que

---

[1] La caducidad de los créditos de la deuda pública se rige por disposiciones que anteriormente hemos citado.

se han hecho en la legislación de 1852 es la introducida por las ordenanzas de aduanas de 1870, y mantenida en las vigentes, con la abolición del *comiso*, base de las penas establecidas por aquélla, si bien esta supresión adolece de hipocresía [1], puesto que el comiso de los géneros ha sido reemplazado con una *multa igual á su valor*, y en el mayor número de los casos, esta pena es mayor que la de confiscación, porque las valoraciones oficiales son muy altas. Al hablar de cada uno de los ramos é impuestos, hemos indicado cuáles son las correcciones que en ellos se aplican, y en general sólo podemos decir que la administración castiga ordinariamente con excesiva severidad, por medio de la multa, las faltas cometidas contra los reglamentos, y en los casos de delito, á la corrección administrativa se agrega la pena señalada, ya por el derecho común, ya por real decreto antes citado.

La potestad jurisdiccional de la administración determina, según hemos ya indicado, procedimientos de dos clases: la vía *gubernativa* y la vía *contenciosa*. El procedimiento administrativo en materias de hacienda se sigue por el reglamento fecha 15 de Abril de 1890, dictado á virtud de la ley de 19 de Octubre de 1889, y por los decretos de 30 de Octubre de 1897 y 14 de Noviembre de 1899. Sus disposiciones conservan las especiales dictadas en cada ramo y sólo se aplican en el caso de reclamación contra los actos administrativos. Las autoridades provinciales del ramo resuelven en primera y única instancia las reclamaciones cuyo importe no exceda de 500 pesetas; conocen en primera instancia, con apelación á las direcciones, de los asuntos cuya cuantía pase de las 500 pesetas sin exceder de las 3.000, y con apelación al Tribunal gubernativo del ministerio si la reclamación es de mayor cuantía. Se exceptúan los asuntos que son propios de la administración central y aquellos en que, según los reglamentos especiales, la primera ó la segunda instancia corres-

---

[1] El comiso subsiste respecto de los artículos estancados.

ponde á las direcciones generales. No puede utilizarse el recurso de apelación cuando la providencia sea condenatoria de cantidad liquida sin el previo pago de ésta. Es potestativo, sin embargo, en los centros directivos relevar del cumplimiento de ese requisito, cuando se trate de penalidad impuesta al contribuyente ó de responsabilidad exigida al empleado público, que hayan satisfecho las cuotas ó cantidades declaradas á favor del Tesoro. Admítense también como recursos extraordinarios en el procedimiento económico-administrativo el de queja ante el jefe superior inmediato por negligencia de las oficinas ó infracción legal que ellas cometan, el de incompetencia ó exceso de atribuciones por parte de las autoridades del ramo y el de nulidad que puede entablarse contra las providencias firmes que se hubieren dictado fundadas en documentos falsos [1]. Este último recurso prescribe, tanto para la administración como para los particulares, á los diez años, contados desde la fecha de la providencia.

Pueden promover cuestiones de competencia las autoridades de hacienda á sus iguales ó á las de otros ramos, y los particulares en asuntos que ellos no hayan incoado. Estas cuestiones se deciden por el ministro cuando dependen de él las autoridades entre quienes median, ó por acuerdo de los ministros ó resolución del Consejo si aquéllas pertenecen á ramos diferentes. La facultad de provocar competencias á los tribunales ordinarios en los diversos ramos de la hacienda está reservada á los gobernadores de provincia.

La vía contencioso-administrativa procede contra las resoluciones que causen estado, emanen de la administración en el ejercicio de sus facultades regladas y vulneren un derecho establecido en favor del demandante por ley ó reglamento administrativo. Se da asímismo el recurso contencioso contra las providencias de trámite siempre que resuel-

---

[1] El decreto de 18 de Noviembre de 1890 modifica la tramitación establecida en el reglamento para los recursos de nulidad.

van el asunto haciendo imposible su continuación. El término ordinario para entablar este procedimiento es de tres meses. En las mismas condiciones puede el Estado someter á revisión en la vía contenciosa las providencias, que se declaren lesivas de sus derechos.

No se podrá intentar la vía contenciosa en los asuntos sobre contribuciones, ó cuando medien créditos liquidados en favor de la Hacienda, mientras no se realice el pago en las cajas del Tesoro.

En materia penal, la administración corrige gubernativamente las faltas de disciplina de sus funcionarios y las de los contribuyentes en muchos casos; admite en otros, como en los ramos de aduanas, consumos, etc., un procedimiento contencioso, y para los delitos de contrabando y defraudación el procedimiento contencioso es doble: administrativo para resolver acerca de la imposición de multa, y judicial ó ante los tribunales ordinarios en cuanto al señalamiento de las otras penas en que hayan podido incurrir los reos.

Viniendo ahora á tratar de la administración de la hacienda, considerada como mera persona ó entidad jurídica, nos encontramos, como ya habíamos anunciado, con que no hay ninguna fórmula legal en que esa condición se determine. Es lo general decir, que son relaciones de índole privada aquellas de la administración que se rigen por los preceptos del derecho civil y caen bajo la acción de los tribunales ordinarios; pero es bien claro que de este modo se invierten los términos naturales del discurso, porque las relaciones no son privadas cuando en el derecho civil se ordenan ó se decide acerca de ellas por los jueces del fuero común, sino que esto ocurre precisamente en virtud y como consecuencia de que los actos tengan tal carácter por su misma naturaleza. Y sin embargo, ése es el criterio en que se inspiran las leyes positivas, y lo único que podemos señalar en ellas es la declaración de que ciertas cuestiones, que afectan á los intereses de la hacienda, son de la competencia de los tribunales ordinarios. La ley de 25 de Junio

de 1870, tantas veces citada, se limita á establecer que las demandas de terceras personas libres de obligación para con la hacienda, que se opongan á los procedimientos de apremio, se ventilarán ante los tribunales ordinarios (art. 11), y que las cuestiones sobre dominio ó propiedad de los bienes desamortizados pasarán también á los tribunales á quienes corresponda, luego que lleguen al estado de contenciosas (art. 15). Y á su vez la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, que tiene la misma fecha que la de la administración y contabilidad, ordena que las tercerías de dominio ó sobre pre'ación de créditos que se susciten en los expedientes de alcances deben ser resueltas por los tribunales de justicia, á los cuales toca también el conocimiento de las contiendas sobre la legitimidad de las escrituras de fianza, sobre la extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores además de la hipotecaria, sobre la calidad del heredero de los responsables y, en general, de todas las cuestiones que se promuevan con ocasión de tales expedientes en que haya de hacerse la declaración de un derecho civil.

No conocemos ninguna otra disposición más comprensiva, y en su defecto indicaremos que cuando hace uso de los *modos comunes de adquirir*, la donación y la herencia sobre todo, y en aquellas relaciones que mantiene con los particulares, cuando éstos no tienen ninguna obligación propia ó trasmitida respecto de ella, la administración se nos ofrece como una entidad privada, aunque sin despojarse nunca enteramente del carácter de poder público, porque en esos casos, como siempre, rigen los preceptos que limitan su capacidad, dan formas especiales á sus contratos y protegen sus intereses con los privilegios en materia de prelación, de prescripciones, etc.

Hemos trazado los rasgos más salientes de la fisonomía que presenta nuestra administración económica, y de igual suerte que no han cabido en ese cuadro los desarrollos y pormenores del asunto, porque habíamos de limitarnos, por decirlo así, al *busto*, forzoso será que á *lo capi-*

tal se reduzcan también nuestras consideraciones críticas.

La actitud en que la administración de la hacienda pública se halla colocada, los elementos de que se rodea y las facultades que se atribuye imprimen á su conducta un sello que, más bien que obra de la equidad, parece desde luego un abuso de la fuerza.

Una cosa es que la ley civil y el Código penal y el mismo procedimiento establezcan respecto de la personalidad jurídica, administración ó Estado, las variantes que pide su naturaleza, y otra cosa es que los principios fundamentales y absolutos de cada una de esas esferas del derecho se nieguen ó se conculquen á nombre de los interes públicos. En materia de contratos, por ejemplo, el consentimiento por parte de la administración ha de prestarse mediante trámites y solemnidades especiales; en materia penal, los delitos que inmediatamente lesionan la propiedad del Estado y los que se cometen por los funcionarios administrativos en el desempeño de su misión presentan circunstancias diferentes de aquellos que sólo afectan á relaciones privadas, y al tratarse del enjuiciamiento es preciso reconocer la índole particular que la administración ofrece, ya como actora, por la mayor autenticidad y eficacia de sus derechos, ya como demandada, por las condiciones de su organización, que exige, entre otras cosas, que se agote la vía gubernativa antes de apelar al juicio. Pero esto no puede legitimar el que la administración haga efectivos todos sus créditos por la vía de apremio, cuando rechaza en absoluto el que pueda aplicarse á sus demandas el procedimiento ejecutivo, ni que sistemática é inconsideradamente agrave la penalidad de las infracciones que la perjudican, á la vez que procura la irresponsabilidad de sus agentes. La personalidad del Estado reclama una consideración especial en todos los órdenes del derecho, como la tienen la familia, el municipio, las sociedades voluntarias, las entidades, en fin, que son distintas del individuo; pero nadie menos que el poder público puede alegar méritos para que la especialidad se convierta en privilegio. Los

privilegios engendran la arbitrariedad y la soberbia en aquel á quien se otorgan y la animadversión en aquellos que los sufren, siendo las excesivas franquicias, de que á menudo abusa la administración de la hacienda, causa muy importante del escaso respeto y aun hostilidad que los ciudadanos manifiestan en relación á los intereses del Estado.

La prescripción quinquenal de los créditos contra el Estado es también de las instituciones que constituyen injustificado privilegio. Alégase para defenderle la necesidad de dar fijeza á la situación del Tesoro y de simplificar la administración y la contabilidad, que hallarían graves dificultades para atender á la liquidación y pago de los atrasos por los largos plazos que marca la legislación común para las prescripciones. Descartemos el inconveniente de que el abono de obligaciones atrasadas absorbiese grandes cantidades de los ingresos corrientes, porque este mal se conjuraría sencillamente incluyendo los créditos antiguos en el presupuesto inmediato, y aceptemos en todo lo demás el argumento. Si cinco años es el plazo que la administración y la contabilidad pueden tomar en cuenta sin grandes embarazos, esto sucederá lo mismo respecto de los créditos en pro que de los que resulten en contra del Estado; es decir, que unos y otros deben prescribir en igual tiempo, y sin embargo, hemos visto que la administración se reserva un término de *quince años* para hacer efectivas las cuotas *liquidadas* al contribuyente, y no hay ninguna disposición que limite su facultad de *liquidar* y exigir débitos atrasados. ¿Cabe desigualdad más irritante? En buen hora que se modifiquen los términos ordinarios de la prescripción en lo que toca al Estado; pero el más elemental principio de equidad exige que se adopte el mismo criterio en lo favorable que en lo adverso, ya que la consecuencias para la fijeza de la situación del Tesoro y para los procedimientos administrativos y de la contabilidad son iguales en uno y otro caso.

La preferencia que el Estado atribuye á sus créditos so-

bre cualquier otro título que no sea de dominio, hipoteca ó dote, es del mismo modo excesiva y sólo puede fundarse en la idea que equivocadamente asigna un carácter absoluto á las necesidades públicas, ante el cual cede el valor de los derechos privados. Los bienes del que tiene acreedores son de éstos, y la administración debe respetar sus acciones y colocarse á su lado en el concurso. Si hay alguna diferencia entre los créditos del Estado y los de particulares, consiste precisamente en que aquéllos pueden sufrir la reducción mejor que éstos.

Cuando la administración exige el impuesto ó la retribución de los servicios que presta consultando un interés social, sus reclamaciones no han de someterse al procedimiento ordinario, la relación no es entonces de naturaleza civil, sino de índole *política*, y su efectividad ha de lograrse por medios de carácter *administrativo*, es decir, *ejecutivo*. Así es como debe sostenerse la eficacia que necesita la hacienda para realizar sus créditos de aquel origen y no en la perentoriedad y urgencia de las necesidades del Gobierno. La deuda que un particular reclama de otro representa muchas veces medios que son indispensables para la subsistencia de una familia, mientras que el recibo del pequeño contribuyente nada significa comparado con los inmensos recursos de que la administración dispone y aun con las grandes sumas que malgasta; pero en el primer caso es inevitable que la autoridad pública intervenga y haga declaración del derecho, al paso que en el segundo es la misma autoridad la que demanda y su derecho ha sido declarado por trámites legales. Es, por consiguiente, la diferencia del título la que justifica la diversidad de los procedimientos; la reclamación administrativa tendrá siempre carácter ejecutivo; pero no debe ser la administración quien ejecute.

Mas la amplitud reconocida á la acción administrativa lleva consigo, de manera igual que toda otra extensión de facultades, una responsabilidad proporcionada. Si la administración despacha ejecuciones sobre los bienes de sus

deudores, como no es infalible y se equivocará en muchos casos, no sólo debe admitir recursos contra sus actos, sino que tan luego como el error se ponga en claro, habrá de indemnizar al atropellado de todos los gastos, daños y perjuicios que haya sufrido. Obligar al ciudadano á que pague lo que indebidamente se le exige sin admitirle la menor réplica, hacerle entablar una reclamación costosa, larga y molesta, y contentarse después que ha evidenciado la razón que le asistía con devolverle la suma, cuya exacción tal vez desbarató su fortuna ó le causó grave quebranto, esto es sencillamente monstruoso por lo inicuo. El poder público, que fuerza á los demás á remediar los daños que ocasiona, no puede eximirse de la indemnización de aquellos que él produce. Sin esta garantía, la propiedad de los particulares se halla á merced de la administración, y la facultad de apremiar impunemente puede convertir un recurso legítimo del Gobierno en medio de opresión intolerable.

Y si la administración no quiere aceptar esa responsabilidad por lo mismo que debiera ser personal de sus agentes, es necesario entonces limitar la facultad del apremio á aquellos contribuyentes que no aleguen las excepciones de pago, compensación, error ó vicio en la demanda, deteniéndose el procedimiento en el embargo de bienes respecto de los que se hallen en este caso, y abriendo ante los tribunales ordinarios un juicio ejecutivo, que puede ser sumarísimo por la clase de las pruebas que en él han de practicarse. La sentencia que condenara al particular le impondría el abono de los intereses, los gastos todos del juicio y la indemnización del daño si le hubiese apreciable para la hacienda. Con esto se evitaría toda oposición temeraria ó infundada y se obtendría un medio práctico de conciliar las facilidades de la administración con la garantía de la propiedad privada.

Poco hemos de decir acerca de la jurisdicción contenciosa, porque éste es asunto propio de las ciencias que estudian, ya la administración, ya los procedimientos judicia-

les. Omitiremos, pues, una consideración general de eso que se llama lo *contencioso-administrativo* [1], para indicar tan sólo que en el ramo de hacienda es donde con más relieve se manifiesta lo anómalo de tal jurisdicción; todo pleito á que den lugar la exacción de los impuestos ó los derechos del Tesoro público es una cuestión de propiedad, y las cuestiones de esta índole no pueden legítimamente sustraerse á la competencia del poder judicial, al conocimiento de los tribunales ordinarios. Que uno de los litigantes sea el Estado, no cambia la naturaleza del asunto, y si respecto de otras funciones administrativas el tribunal y los procedimientos especiales quieren fundarse en la materia objeto de la contención, aquí no es posible hallar otro motivo que la conveniencia, harto sospechosa, del Gobierno. Y ése no es además el principio que se invoca, porque en virtud de él la administración no debería comparecer nunca ante los jueces comunes, y vemos que así sucede en muchos casos.

Nótese que la jurisdicción contenciosa recae sobre las *infracciones de ley* que la administración comete y los particulares reclaman; que los intereses de la hacienda se hallan garantidos con la facultad de apremiar que se la otorga, y que á la administración financiera toca ejecutar el presupuesto, no decidir acerca de la legalidad de los actos y menos de los suyos propios. No debe tener, por consiguiente, jurisdicción civil ni criminal; ha de resolver gubernativamente sobre las solicitudes que se la presenten y ha de corregir del mismo modo las *faltas* que se opongan á su gestión; pero tan luego como llegue el pleito ó se cometa el *delito*, debe retirarse para dejar libre la acción del poder que tiene á su cargo la justicia.

Nuestra legislación, á partir de 1881, ha remediado la

---

[1] *Contencioso-administrativo* es propiamente todo pleito ó litigio en que la administración figura como parte; pero lo que de hecho se denomina así, es la institucion que hace materia administrativa del conocimiento y resolución de ciertas cuestiones que interesan al Estado.

arbitrariedad con que antes se negaba el recurso contencioso en materia de impuestos indirectos, y la ley de 13 de Septiembre de 1888, con su reglamento fecha 29 de Diciembre de 1890, reformados en 22 de Junio de 1894, que han reorganizado la jurisdicción contenciosa, mejoraron considerablemente sus bases, creando tribunales especiales y suprimiendo el trámite de la admisión de las demandas por parte de la administración, así como la aprobación que de ella misma necesitaban antes las sentencias.

Para concluir, la administración de la hacienda pública española, sin que esto sea peculiar y exclusivo en ella, ha tratado más de robustecer su acción que de justificarla. Sin duda los intereses que se hallan á su cargo necesitan de enérgica defensa; pero la severidad es tanto más eficaz cuanto menos tiene de arbitraria.

III

El Tesoro público.

Como sabemos ya por la *Parte general*, las funciones del Tesoro consisten en la percepción de los ingresos y el pago de los gastos públicos, y lo más importante que hay que estudiar en este ramo es la manera de hacer frente al desnivel que transitoriamente pueden ofrecer los recursos y las obligaciones, ó sea el sistema preferible para contraer la deuda flotante.

La unidad del Tesoro público, condición necesaria para que sea efectivo el presupuesto y pueda someterse á un plan ordenado el manejo de la hacienda, no se ha conseguido sino al cabo de prolongados y numerosos esfuerzos. Desde principios del siglo XVIII existió ya una *Tesorería general*, destinada á concentrar los fondos del Estado, y la Constitución de 1812 vino á hacer de ella una institución política, mandando en el art. 345 que «haya una Tesorería general, á la que tocará disponer de todos los productos de las rentas del Estado». Entre las repetidas disposiciones encaminadas más modernamente al mismo objeto, citaremos la ley de 26 de Mayo de 1835, que consideraba como defraudador de los caudales públicos á todo el que. no siendo recaudador de la hacienda, recibiere valores pertenecientes á ella; la de 4 de Noviembre de 1840, que prohibía hacer pago alguno como no estuviera dispuesto por

el ministro de Hacienda; la instrucción provisional para la organización del ramo, fecha 23 de Mayo de 1845; el real decreto de 24 de Octubre de 1849, mandando que ingresaran material ó formalmente en el Tesoro público los productos íntegros de todas las rentas, impuestos y derechos, cualquiera que sea su clase ó denominación; la instrucción que para llevar á cabo esa medida se dió en 25 de Enero de 1850; lo ordenado en la ley de administración y contabilidad de 20 de Febrero de ese mismo año, y finalmente, el real decreto de 10 de Mayo de 1851, que para centralizar no sólo la recaudación, sino la distribución de fondos, suprimió las pagadurías especiales de los ministerios, mandando que todos los pagos se hicieran por las dependencias del Tesoro público. Subsistieron, á pesar de todo, las cajas especiales ó independientes del ministro de Hacienda, y hasta fecha bien reciente han llegado muchas de ellas. Las del Consejo de redenciones y enganches, el fondo de premios á la marina y la de la obra pía fueron suprimidas por la ley de 2 de Agosto de 1886, y todavía quedan algunas otras, como las de beneficencia.

A virtud de la ley de 25 de Junio de 1870, constituyen el haber del Tesoro y se aplican al pago de las obligaciones del Estado los productos de todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos que éste posea. La suma de los caudales públicos, sea cualquiera su origen, se reunirá en el Tesoro ó sus dependencias, ingresando en sus arcas, material ó virtualmente, y todos los empleados que administren algún ingreso, cualquiera que sea su clase, dependerán del ministro de Hacienda en todo lo relativo á la entrega y aplicación de los fondos y á la rendición de las respectivas cuentas.

El Consejo de ministros aprueba mensualmente la distribución de fondos por capítulos del presupuesto, que redactará el de Hacienda por los pedidos que le hagan los demás ministros. Cada ministro ordenará ó dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes á su departamento, y el ministro de Hacienda ordenará todos los

pagos que hayan de hacerse por las cajas públicas. Á este fin se confiere al director del Tesoro el carácter de ordenador general de pagos del Estado, que desempeñará por delegación del ministro. Habrá, además, los ordenadores de pagos subalternos que se consideren necesarios, todos dependientes del ministerio de Hacienda y nombrados por él [1]. Los ordenadores de pagos serán responsables de los que indebidamente dispongan, á menos de que obren por mandato del ministro de Hacienda.

La ley de 12 de Junio de 1888 confió al Banco de España, por término de cinco años, el servicio de caja del Estado, y en su virtud, el decreto de 13 del mismo mes suprimió las tesorerías y creó en su lugar *depositarías-pagadurías*, encargadas de custodiar la cartera del Tesoro y los talonarios de la cuenta corriente que se lleva con el Banco.

Tiempo hacía ya que este establecimiento era de hecho el cajero del Estado, porque desde 1867 recaudaba las contribuciones directas, y una real orden de 25 de Noviembre de 1883 había dispuesto que las tesorerías no conservasen más cantidades que las indispensables para atender á los pagos inmediatos, entregando todos los demás fondos al Banco; pero en 1888 se buscó el medio de dar á la deuda flotante una mayor amplitud y nuevas formas, y éstos fueron realmente los propósitos del convenio celebrado por el Gobierno con el Banco, que aprobó la leyantes citada. No se procuraron la sencillez de la administración, la mejora de la contabilidad, la perfección del servicio, ni la economía en el presupuesto de gastos; todo esto era secundario y el ministro autor de la medida lo dijo francamente al proponerla; su principal objeto estaba en conseguir que durante cinco años el Banco de España tuviera abierto al Estado un crédito por el valor de todo su capital más el fondo de reserva, con el compromiso de am-

---

[1] Conforme á la ley de presupuestos de 1890, el nombramiento de los ordenadores de Guerra y Marina se hace á propuesta de los ministros de estos ramos.

pliarle hasta el total á que llegara la deuda flotante, y que resultase módico el interés de ese préstamo. El servicio del Tesoro se dió al Banco *en compensación de las obligaciones que contraía*. Se trataba, pues, no de una organización de la Tesorería, sino de un sistema de deuda flotante, y así es como interesa considerar la relación establecida entre la Hacienda y el Banco de España.

La deuda flotante, cuyas vicisitudes retratan bien las angustias y desaciertos que hay en nuestra historia financiera, ha contribuído á ellos por su parte, ha sido por la manera de contratarla uno de tantos elementos de perturbación y ha revestido entre nosotros todas las formas posibles. Principiaron á usarse para este objeto á fines del siglo XVIII los *vales reales*, que no eran sin ounos billetes del Tesoro, muy bien recibidos durante algún tiempo y desprestigiados luego, cuando se los multiplicó con exceso y dejaron de pagarse. Se apeló después á los giros sobre provincias y Ultramar, y tal abuso se hizo de ellos, que contribuyeron mucho al *corte de cuentas* de 1828. Parece que tan radical medida debía haber desahogado la hacienda para mucho tiempo; pero en 1834 el ministro Ballesteros no podía ya conllevar la deuda flotante y emitió para sostenerla unos *billetes con prima* y de vencimiento fijo. Las necesidades de la guerra civil agravaron la situación del Tesoro y embrollaron su manejo. Emitiéronse entonces para pagar á los contratistas del ejército obligaciones, que debían ser recibidas en pago de los derechos de aduanas, y en 1844 D. Alejandro Mon convirtió una gran cantidad de deuda flotante en consolidada al 3 por 100.

El Sr. Bravo Murillo planteó, con la ley de 5 de Agosto de 1851, el sistema que ha venido siguiéndose hasta 1870. Decía así el art. 2.°: «Para aplazar su definitivo pago—el de la deuda flotante—é irla extinguiendo, según lo permitan las rentas del Estado, el Gobierno podrá valerse de los medios ordinarios del crédito, emitiendo billetes, descontando pagarés y negociando giros á los plazos que juzgue oportunos. En el presupuesto anual de gastos se concede-

rán al Gobierno los créditos necesarios para subvenir á los quebrantos, que estas operaciones ocasionen al Tesoro». Y el art. 3.° declara que los billetes, pagarés y giros del Tesoro serán deuda preferente á cualquiera otra en los días de su vencimiento; tendrán como especialmente hipotecadas todas las rentas públicas y serán protestables como las letras de cambio.

El billete era el primer medio que la ley establecía, y sin embargo, en la práctica era el que menos se usaba; en cambio los giros, colocados en último término, se emplearon con frecuencia. La explicación de esto consiste en que las operaciones del Tesoro se hallaban monopolizadas por unos cuantos banqueros, que imponían los giros porque les eran más provechosos. Algunos ministros intentaron sacudir ese yugo, y al efecto creó el Sr. Bravo Murillo en 1852 la Caja de depósitos, y D. Pascual Madoz quiso modificar los procedimientos que se seguían en los contratos con el Banco de España; pero sus buenos deseos se estrellaron con la urgencia de las necesidades y el escaso desarrollo del crédito público.

La *Caja de depósitos* se creó á imitación de la francesa de consignaciones y depósitos. El deseo de proporcionar un asilo seguro y un empleo útil á los depósitos, que existían sin aplicación ninguna en varias cajas del Estado y en manos de particulares, procedentes de litigios, fianzas de empleados, garantías de contratos con la administración, etc., se dijo que era el fundamento de la creación de la Caja. Y en efecto, esta idea pudo muy bien cohonestarla, porque es buena y conveniente para todos. La concentración de esos fondos, diseminados á la ventura y necesariamente ociosos, en un departamento especial, favorece á los interesados en ellos, porque adquieren la garantía del Estado y perciben un interés de capitales que estaban antes muertos por completo, y es también útil al Tesoro, que encuentra por este medio recursos disponibles á un precio mucho más bajo que el del mercado. Pero esto no era más que una parte del pensamiento; la otra se revela

en el art. 5.° del real decreto de 29 de Septiembre de 1852, cuando establece que además de los depósitos judiciales y administrativos, que eran *obligatorios*, ingresarán en ella los *voluntarios*, es decir, todos los fondos que se presentasen. Todavía dentro de ciertos límites, concediendo sólo un módico interés á los depósitos voluntarios, puede aceptarse este sistema, porque es la manera de utilizar, con general provecho, los fondos de reserva que guardan los comerciantes y todos los que por cualquier circunstancia sean momentáneamente estériles; mas si, como se ha hecho en España, el interés se eleva y se atraen grandes capitales, la institución se desnaturaliza y pierde todas sus condiciones favorables.

Aunque desde el primer momento las sumas acumuladas en la Caja ascendieron á una cantidad considerable, no eran suficientes para las necesidades del Tesoro, y se trató de dar mayor ensanche á sus operaciones por real decreto de 29 de Julio de 1833, autorizándola para recibir cantidades en *cuenta corriente con interés*. y permitiendo llevar á ella los fondos de las cajas de ahorros De esta suerte, y por medio de subidas en el interés, llegó á reunirse en la Caja de depósitos una masa de capitales hasta de 2.000 millones de reales en efectivo.

El primitivo objeto de la Caja y su índole verdadera fueron olvidados para convertirla en una especie de Banco del Estado, que atraía los capitales con grandes facilidades y pingües beneficios [1].

Los males de semejante sistema son fáciles de apreciar. La Caja de depósitos absorbía una gran parte del capital circulante del país, que en vez de alimentar la industria, se convertía en un gravamen exorbitante del presupuesto, tanto más cuanto que era indefinido, porque teniendo facultad el ministro de Hacienda para subir y bajar el interés, podía obtener todos los recursos que quisiera y hacer

[1] En 1866 la caja pagaba hasta el 9 por 100 á los depósitos de un año.

la deuda flotante tan grande como le pareciese. Además, organizada así la Caja, era una amenaza constante; admitiendo cuentas corrientes y depósitos á cortos plazos, estaba en continuo peligro de numerosas demandas de reembolso, que no podía satisfacer porque entregaba sus fondos al Tesoro, y existía siempre la exposición de que una alarma cualquiera, un pánico inmotivado, diese lugar á un conflicto de temibles consecuencias para el crédito público y los intereses privados.

En virtud de estas consideraciones, el Sr. Figuerola creyó fundadamente que su primer deber como ministro revolucionario era modificar la organización de la Caja de depósitos, y en su arreglo pensó antes que en ninguna otra medida financiera.

La Junta superior revolucionaria había acordado ya en 1.° de Octubre de 1868 que cesase de funcionar la Caja; la devolución de los depósitos en efectivo no podía realizarse por la falta absoluta de recursos; el empréstito de los 200 millones de escudos en bonos del Tesoro, destinado principalmente á evitar la liquidación de aquel establecimiento, no produjo lo necesario, y el conflicto seguía haciendo imposible la gestión de la hacienda y la marcha del Gobierno. Por decreto de 15 de Diciembre de aquel mismo año, el Sr. Figuerola dispuso la conversión de los resguardos en bonos al 80 por 100, á voluntad de los imponentes, ó el aplazamiento del reembolso y la separación completa entre el Tesoro y la Caja.

La ley de 8 de Junio de 1870 estableció nuevas bases para la deuda flotante, que debía consistir en billetes del Tesoro con vencimientos de cuatro, ocho, doce y diez y ocho meses fecha é interés de 6 por 100 anual abonado por trimestres; mas el Sr. Moret, que poco después entró en el ministerio de Hacienda, insistiendo en la misma idea, cambió algo sus pormenores, y una vez aceptado su proyecto, la ley de 31 de Diciembre del mismo año mandó que el interés de los billetes fuese de 12 por 100 anual y sus vencimientos á tres, seis, nueve, quince y diez y ocho meses,

debiendo recibirse después de vencidos por todo su valor nominal en pago de la tercera parte de cualesquiera contribuciones y rentas públicas, y como dinero efectivo para las fianzas y depósitos. Emitiéronse 100 millones de pesetas en billetes de esa clase el 17 de Enero de 1871; pero como ni los intereses ni los vencimientos se pagaron con puntualidad, no se consiguió extender su circulación, y el Tesoro siguió sus negociaciones con el Banco de España y con los particulares, descontando letras y pagarés, si bien tenía ya que dar en garantía de esos anticipos títulos de la deuda consolidada y recibir como parte del efectivo vencimientos del Tesoro, cupones, valores, amortizados, etc. La ley de 28 de Febrero de 1873 volvió á establecer que la deuda flotante estaría representada por billetes, giros, pagarés y préstamos, según conviniera á los intereses públicos; y como todos esos medios, además de ruinosos, eran insuficientes, hubo que acudir á otros de mayor efecto.

En 15 de Enero de 1874 la Caja de depósitos, suprimida por el Gobierno de la república, se restableció con la organización que antes tenía, y desde entonces recibe depósitos voluntarios en efectos públicos y los necesarios en dinero, á los que abona el interés de 4 por 100 al año, conforme á la ley de presupuestos de 1893 [1].

El real decreto de 19 de Marzo de 1874 confirió al Banco de España el monopolio de la emisión de billetes, impuso la fusión ó la liquidación á los Bancos de provincias, autorizó á aquel establecimiento para admitir depósitos voluntarios, necesarios y judiciales, y el Gobierno recibió como precio de tales mercedes un anticipo de 125 millones de pesetas. Poco después, sin embargo, por decreto de 26 de Junio, se prorrogaron forzosamente por tres meses los vencimientos de todas las letras y pagarés emitidos por el Tesoro, como ya se había hecho en 1873.

El ministro Sr. Salaverría, hallando en 1875 que eran imposibles algunos y estaban desprestigiados todos los me-

---

[1] Véase lo dicho en la pág. 333 de este mismo tomo.

dios de conllevar la deuda flotante, que venían empleándose, buscó uno nuevo y creyó encontrarle en giros ó *delegaciones* á cargo del Banco de España sobre la mitad de las sumas, que al vencimiento debía éste haber hecho efectivas como producto de las contribuciones que recaudaba. El recurso, que se puso en práctica por decreto de 1.° de Junio de aquel año, es bueno, sin duda, porque es el más natural y económico; pero tiene el inconveniente de que su límite es muy reducido y sólo puede prestar una pequeña parte del servicio necesario. Así vemos que en 11 de Agosto siguiente se manda recoger los billetes del Tesoro y se autoriza la emisión de 1.500 millones de pesetas en deuda consolidada para garantía de anticipos, y que al mismo tiempo se utiliza todo lo que puede venir en ayuda del Tesoro.

A este pensamiento respondió el atribuir al Banco Hipotecario el carácter de *exclusivo* por decreto de 24 de Julio de ese mismo año; pues si bien se alegaron otras razones para justificarla, el verdadero sentido y objeto de la disposición están en el siguiente párrafo con que concluye su preámbulo: «Bueno será, dice, que además del auxilio que le presta el Banco de España, pueda contar el Tesoro con el que en su respectiva esfera le dé el Banco Hipotecario, relacionado con otros establecimientos importantes del extranjero, y *del cual obtendrá desde luego un adelanto de fondos considerable.*»

Otro anticipo se consiguió por medio del arriendo de los productos del timbre.

En los años de 1876, 78 y 79 se emitieron los valores amortizables de que ya tenemos noticia por cerca de mil millones de pesetas, para extinguir deuda flotante, y en 1881 el Sr. Camacho hubo de convertir en el 4 por 100 una suma de igual naturaleza por valor de más de 250 millones de pesetas. Los sobrantes que dejó esa operación y el momentáneo equilibrio que logró dar al presupuesto el Sr. Camacho extinguieron por breve espacio la deuda flotante, cosa nueva en la historia de nuestra Hacienda; pero el *déficit*

volvió muy pronto; aquellos recursos se agotaron y la deuda flotante reapareció en 1884 y volvió á contraerse por letras sobre provincias á favor del Banco y obligaciones del Tesoro negociadas por el mismo establecimiento.

Ya hemos visto cómo en 1888 el Banco se comprometió á cubrir durante cinco años todas las obligaciones del Estado; antes de liquidarse aquel convenio se pactó, en 24 de Junio de 1893, que la deuda á favor del Banco se abonaría en el año económico de 1893-94, y entre tanto seguiría encargado de la tesorería, abriendo al Estado un crédito de 50 millones, y otra vez, por ley de 26 de Junio de 1894, se sancionó la prórroga, durante cinco años, del concierto para el servicio de tesorería que había de seguir desempeñado por el Banco [1], concediendo al Estado un crédito de hasta 75 millones en cada uno de esos años. En aquella fecha las obligaciones del Tesoro entregadas al Banco en pago de sus anticipos ascendían ya á 333 millones.

Para atender á las necesidades de la guerra se emitieron en los años de 1896, 97 y 98, según dijimos al escribir la historia de la deuda, primeramente 800 millones de pesetas en obligaciones de aduanas, luego delegaciones sobre las rentas por valor de 225 millones, y por último, 2.000 millones del 4 por 100 consolidado para servir de garantía á los préstamos al Tesoro.

Mas como todo eso no bastaba, la ley de 17 de Mayo de 1898 preparó la extensión de las operaciones con el Banco, y el decreto de 9 de Agosto siguiente le autorizó para elevar hasta 2.500 millones la circulación de los billetes. Hizo el Banco grandes anticipos sobre pagarés del ministerio de Ultramar y abrió un crédito de 50 millones para la deuda flotante de esa misma procedencia; se prorrogó hasta fin de Junio de 1900 el convenio de 1894; conforme á la ley fecha 2 de Agosto de 1895 y convenio del mismo día, se redujo á 2.000 millones el máximum de la circula-

---

1 El reglamento para la ejecución de ese servicio lleva la misma fecha del 26 de Junio de 1894.

ción fiduciaria, y el Banco se obligó á rebajar al 2 1[2 por 100 el interés que percibe por los pagarés y crédito de Ultramar, y á abrir una nueva cuenta de 100 millones para la deuda flotante de igual origen que fuera necesario contraer, y finalmente, en 26 de Diciembre de 1899 se renovó el convenio de tesorería hasta fin de 1904.

De esta suerte, el Banco de España, que para obtener la prórroga de su monopolio hasta 1921 hubo de entregar al Estado los 150 millones, que forman su capital, tiene además ahora (balance de 14 de Septiembre de 1901) otros créditos contra el Tesoro por valor de 1.067 millones de pesetas, siendo de advertir que, merced á la favorable liquidación de los últimos presupuestos, resulta á favor del Estado un saldo de 101 millones en la cuenta corriente de tesorería, por los cuales cobra un interés del 3 por 100, mientras que por aquella otra suma sólo abona al Banco el 2 1[2.

Recogidas las obligaciones del Tesoro por deuda flotante de la Península, mediante su conversión al 5 por 100 amortizable, la *Gaceta* del 7 de Julio de 1900, al dar cuenta de esa liquidación, añadió por medio de una nota: *Queda extinguida la deuda flotante del Tesoro.* ¡Lástima grande que no sea cierta situación tan envidiable y desacostumbrada! ¿Pues qué son los 920 millones de pagarés de Ultramar que hay en el Banco, los 25 cedidos al Hipotecario, los 149 ya gastados de la cuenta de crédito y el saldo de la Caja de depósitos, que se acercará á otros 100 millones? Pase el que no se cuenten entre esos débitos los 150 millones del anticipo del Banco y aun el que tiene hecho la Tabacalera, porque no son reintegrables en totalidad hasta 1921; pero aquellas cantidades son verdadera é indiscutible deuda flotante [1]. Y si la hay y es tan enorme que importa bastante más que un presupuesto, ¿por qué no se da noticia, como manda la ley, de sus oscilaciones mensuales?

---

[1] Las obligaciones sobre aduanas no son, en realidad, deuda flotante; pero se les atribuye también ese carácter.

La intimidad de relaciones entre el Banco y el Tesoro no es un hecho de actualidad, sino muy antiguo en nuestra historia. El Banco de San Carlos, como el de San Fernando, hoy de España, se establecieron más bien en auxilió del Tesoro que para el servicio general del crédito, y á medida que han crecido las necesidades, han sido mayores las concesiones mutuas; el Banco ha invertido siempre grandes sumas en la deuda flotante, desatendiendo al comercio, forzando la circulación de billetes, desequilibrando su cartera y exponiéndose con tal conducta á serios compromisos; mas los Gobiernos han aumentado también la protección al Banco hasta donde ha sido necesario y han detenido ó hecho imposibles las justas reclamaciones de sus acreedores, que muchas veces han sufrido el descuento de los billetes mientras los accionistas se distribuían pingües dividendos.

Desde 1874, esto es, desde que obtuvo el privilegio el Banco de España, ha acentuado cada vez más su condición de Banco del Estado.

Esa conducta del Banco no sólo es peligrosa para él y causa muy influyente de la crisis monetaria, cuyas proporciones son ya verdaderamente graves, sino que además atribuye á ese establecimiento una gran responsabilidad en los desórdenes de la hacienda pública, porque los Gobiernos se habrían visto precisados á contener el exceso de sus gastos, si el Banco no les hubiese dado tantas facilidades para sostenerle.

Justo es reconocer que el Banco ha hecho servicios muy estimables, que gracias á él han podido salvarse las grandes dificultades creadas por las guerras últimas, sin las inmoralidades y la ruina que hubiera producido la necesidad de negociar en plaza por medio de letras y pagarés los enormes anticipos recibidos; mas aparte de que esos auxilios del Banco, dadas las condiciones en que se prestaban, han resultado algo caros, no pueden pedirse ni otorgarse de continuo, sino por excepción y de un modo pasajero, so pena de que se desnaturalicen á un tiempo el régimen de

la hacienda y la existencia de un establecimiento de influencia decisiva sobre el crédito general y la riqueza pública.

Al presente el Banco, que como hemos visto entregó su capital al Estado y tiene contra él créditos por 1.067 millones, guarda además en su cartera otros 369 millones de pesetas en deuda consolidada del 4 por 100, cuando el descuento de efectos comerciales sólo importa 196; ha emitido billetes por 1.620 millones, y el metálico en sus cajas está reducido á 778 millones, de ellos 428 en plata. ¿Es propia esa situación de un Banco mercantil, ni tampoco de un establecimiento cuyos billetes son, con una plata depreciada, el único instrumento de circulación que existe en el país? ¿Cómo no han de influir esos hechos en el precio de nuestros cambios con el extranjero? Combátese el exceso de la circulación fiduciaria, sin reparar en que un Banco puede emitir billetes indefinidamente y sin peligro alguno, siempre qne lo haga en las condiciones naturales y con las garantías necesarias; el mal consistirá en que los billetes no tengan un valor sólido y efectivo.

Ello es que en España se han empleado todos los medios á que se puede acudir para contraer deuda flotante y los resultados han sido siempre los mismos. La deuda flotante no debe tener más objeto que la realización del presupuesto; cuando éste se hace de modo que es imposible se cumpla, aquélla tendrá que desnaturalizarse también, y desde el momento en que la deuda flotante sirve para entretener el *déficit* continuo, ya no hay procedimiento alguna capaz de evitar que vaya periódicamente á sumarse con el capital de la deuda consolidada. Sin embargo, el siste ma que ahora prevalece de convertir el billete de Banco en instrumento de deuda flotante es peligroso, ocasionado á los males que sentimos en el crédito y en la circulación monetaria, y sólo debe emplearse por excepción y con la mayor prudencia.

Nivélense de una vez los presupuestos, y la deuda flotante se arreglará por sí misma: el Banco se colocará á la

distancia en que debe hallarse del Tesoro; no habrá que sufrir la codicia de los capitalistas, ni acudir á los pagarés con garantías é intereses onerosísimos, y se podrá hacer uso de los billetes del Tesoro con módico interés, que tendrán aceptación cuando merezcan crédito.

IV

Contabilidad de la hacienda pública.

Durante la Edad Media participó la contabilidad del carácter de la hacienda, y se distinguía entre la del rey y la de las Cortes. El rey tenía un mayordomo que por orden suya verificaba la recaudación, valiéndose de los *cogedores de tributos*, y hacía los pagos con los *gastadores* ó *despenseros* para formar la data ó *albalá*. Por su parte, las Cortes tenían otro mayordomo con agentes subalternos, y nombraban los procuradores para que dirigiesen sus operaciones.

Aragón, más adelantado en todas las instituciones que Castilla, conoció antes que ésta una verdadera contabilidad. Un magistrado, denominado *bayle general*, jefe de otros bayles particulares, tenía allí á su cargo la recaudación de impuestos y el pago de los gastos, y otro funcionario, el *maestre racional*, llevaba las cuentas por el sistema de *debe* y *haber*.

Los Reyes Católicos, por las ordenanzas de 1476, establecen ya un principio de organización. El mayordomo del rey recibe atribuciones que le asemejan á un ministro de Hacienda: ordena los pagos, tiene facultades para exigir cuentas á los recaudadores y nombra los lugartenientes que han de representarle en las provincias. A su lado estaban los contadores mayores, que formaban un cuerpo

de cuatro miembros é intervenían en la gestión de la hacienda, dedicándose dos á presidir la administración de los caudales públicos y otros dos á dirigir la contabilidad, examinando las cuentas que rendían todos los subalternos; reunidos los cuatro constituían un tribunal especial de hacienda.

Multitud de disposiciones se dictaron por los monarcas de la casa de Austria para variar este orden de cosas. Felipe II modificó las atribuciones de los contadores, creó luego el Consejo de Hacienda y la Contaduría mayor para que reemplazase á aquéllos, y estableció el Tribunal de oidores para fallar los pleitos graves de hacienda; pero las cédulas y ordenanzas de este monarca y sus sucesores no hicieron más que cambios accidentales, que dejaban intacta la esencia del sistema.

El hecho más notable de esta época es lo sucedido con la comisión de Millones. Componíase ésta de unos cuantos procuradores que designaban las Cortes para que llevasen la cuenta de lo que entregaban al rey los pueblos, y fué siempre mal mirada por aquél, cuyos actos fiscalizaba hasta cierto punto. Carlos V, á quien molestaba más porque constituía un estorbo á sus inmensos gastos, se declaró abiertamente en contra suya, y principió á sostener para derribarla una lucha que continuaron sus sucesores, especialmente Felipe II. Quiso este monarca acabar con la comisión de Millones, refundiéndola en el Consejo de Hacienda; pero ella se resistió y venció al rey en un pleito, conservando su independencia hasta 1658, en que las Cortes accedieron á la petición del rey, y la comisión pasó á formar parte del Consejo con el nombre de Sala de Millones.

Los Borbones traen la centralización, y la contabilidad, tomando un carácter puramente administrativo, continúa muy imperfecta y dirigida por el Consejo de Hacienda. El superitendente general de Hacienda asumió todas las atribuciones y entendía en la administración y contabilidad, teniendo á sus órdenes las direcciones de las rentas y la

contaduría general. La Sala de Millones, vencida el año 1764 en una competencia con las Salas de Justicia del Consejo, quedó anulada y perdió toda su importancia como institución política y principio de la contabilidad legislativa.

Dictáronse posteriormente varias *instrucciones* para este ramo, siendo la más interesante de todas ellas la de 9 de Octubre de 1799, que organizó el servicio de *intervención*, establecido ya en 1788, para fiscalizar todos los ingresos y los pagos por medio de los contadores y comprobar sus libros con los de caja, en que se anota el movimiento de fondos.

Hemos visto ya, al hablar del presupuesto, lo que en materia de contabilidad legislativa hicieron las Cortes de Cádiz y los ministros Garay y Ballesteros; concretándonos ahora á la contabilidad administrativa y judicial, citaremos la creación en 1819 de la Contaduría general del reino, en que se refundieron las de valores, distribución y millones; el restablecimiento en 1822 de las referidas contadurías de valores y distribución, y la *Instrucción general para la dirección, administración, recaudación y cuenta de la real hacienda*, fecha 11 de Diciembre de 1826, que establecía con bastante minuciosidad el régimen de la *Contaduría de valores*, encargada de la contabilidad de los ingresos, y de la *Contaduría de distribución*, que era la autoridad superior en punto á la contabilidad de los gastos. Adicionada esa instrucción con otras de 1841 y 1842, constituía con muy pocas alteraciones la legislación vigente en 1845. Principiáronse á reunir entonces los materiales para un sistema científico de contabilidad, y aun se dictaron algunas disposiciones en el real decreto de 23 de Mayo de aquel año, á fin de armonizar lo existente con la trascendental reforma llevada á cabo en el sistema tributario.

El Sr. Bravo Murillo se dedicó con afán á realizar aquel interesante objeto, y preparó, con la publicación del decreto de 20 de Octubre de 1849, la ley de 20 de Febrero de 1850, á que siguió la de organización y atribuciones del

Tribunal de Cuentas del Reino, fecha 25 de Agosto de 1851. Estas disposiciones se derogaron por las leyes provisionales de administración y contabilidad de la hacienda pública y orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino, de 25 de Junio de 1870, reformadas, según anteriormente dijimos, por la de presupuestos de 1893 y la de 28 de Noviembre de 1899.

De todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos, cuyos rendimientos constituyen el haber de la hacienda, y de las operaciones que realice el Tesoro, se rendirán cuentas mensuales al Tribunal de las del Reino, por conducto de la Intervención general del Estado, ó directamente en los ramos especiales. Estas cuentas han de darlas los empleados que tengan á su cargo los valores y efectos de la administración, y serán las siguientes: de *tesorería*, de *rentas públicas*, de *gastos públicos*, de *consignaciones*, de *fabricación*, de *administración de efectos* y de *propiedades y derechos del Estado.*

Con esas cuentas parciales, la Intervención general redactará la general de cada presupuesto, dividida en dos partes: la de *ingresos*, que consignará los calculados, la recaudación y lo que quede por cobrar, y la de *gastos*, que ha de contener también el cálculo hecho, los pagos ejecutados, las obligaciones reconocidas y pendientes y la comparación de esos datos. Á continuación se hará el resumen de ingresos y pagos, presentando el resultado definitivo de *déficit* ó sobrante, con distinción de las resultas por ejercicios cerrados. Acompañará á la liquidación del presupuesto un estado de los créditos supletorios y extraordinarios, y serán parte de la cuenta general otras dos, de Propiedades y derechos del Estado y de la Deuda pública. La cuenta general ha de formarse en plazo de siete meses, contados desde la terminación del presupuesto, se remitirá al ministerio de Hacienda, y el Gobierno en el término de un mes la someterá á las Cortes.

La *Intervención general del Estado* fiscaliza todos los actos que producen ingreso ó gasto de la hacienda pública,

y lleva la contabilidad del Estado. Ejerce sus funciones por medio de agentes directos ó delegados establecidos cerca de todas las dependencias administrativas y por la ordenación general ó secundaria de los pagos. Esta acción, poco eficaz respecto de los ministerios de Guerra y Marina, trató de asegurarla la ley de presupuestos de 1890, que dispone se centralice la intervención de todos los servicios civiles y militares en la general del Estado y que se desempeñe por un reglamento uniforme, que es el de 24 de Mayo de 1891, dictado para cumplir las disposiciones de esa ley. Todos los interventores son mancomunadamente responsables con los administradores y ordenadores de pagos, siempre que consientan sus actos y no hagan observaciones por escrito acerca de su improcedencia ó ilegalidad.

La Intervención general examina y repara, en cuanto á la forma, las cuentas parciales, las ordena y las refunde en la cuenta general. Debe publicar estados mensuales de recaudación y pagos, comparándolos con los datos de igual período en los cuatro años anteriores, y á la terminación del ejercicio una liquidación provisional del presupuesto y del extraordinario, si le hubiere. (Real orden del 10 de Agosto de 1897.)

Las disposiciones relativas á la contabilidad administrativa están desenvueltas en el reglamento, fecha 12 de Octubre de 1893, orgánico de la Intervención general, que había sido suprimida por decreto de 29 de Mayo de 1873, y se restableció por otro del 7 de Enero de 1874. Habíase mandado, por la ley de presupuestos de 1870-71, organizar un cuerpo de contabilidad civil, cuyos individuos debían dar pruebas de aptitud en un examen, ó contar cierto número de años de servicios, y disfrutarían de inamovilidad; mas no llegó á ejecutarse tan razonable medida. Volvió á la misma idea, aunque reduciéndola á los jefes de intervención y teneduría de libros, la ley de 27 de Diciembre de 1878, y tampoco tuvo resultado. Por fin, el decreto de 28 de Marzo de 1893 dispuso que la contabilidad del

Estado se llevara por partida doble y se creara un cuerpo pericial de contabilidad, en el que había de ingresarse por pública oposición. No se proveyeron, sin embargo, por ese medio más que cuatro plazas de tenedores de libros para las ordenaciones de pagos, y una para la intervención de cada provincia, y otro decreto de 6 de Diciembre de 1894 constituyó el cuerpo de Intervención y contabilidad para desempeñar todos los cargos de las diversas contadurías é intervenciones; pero formándolo con los empleados que ya ocupaban esos puestos y limitando la oposición al *ingreso* desde la categoría de oficial tercero.

El lamentable atraso en que se hallaba la contabilidad dió motivo para que la ley de 27 de Diciembre de 1878 dividiese el ajuste de cuentas en dos períodos, el antiguo hasta 1.° de Julio de 1879, y el moderno á partir desde esa fecha, y como no se hallara con esto el remedio procurado, el decreto de 12 de Febrero de 1884 dispuso que se abriera una información sobre las causas del retraso sufrido en la rendición de las cuentas generales, y sobre las reformas convenientes en la organización de la contabilidad.

Los resultados de esa información demostraron que, si habían podido influir en el estado de la contabilidad las vicisitudes de la hacienda y las conmociones políticas, que perturbaron la administración, las causas principales del atraso y confusión en las cuentas del Estado consistían en el sistema de los ejercicios ó períodos de ampliación y en la existencia de la cuenta especial de resultas, denominada *de la Hacienda con el Tesoro* por presupuestos liquidados.

En efecto, el mantener abierto durante diez y ocho meses cada presupuesto producía el doble mal de que por espacio de seis meses rigieran á la vez dos presupuestos y de que se retrasara inevitablemente la formación de la cuenta definitiva. Por su parte, la anómala cuenta de resultas mantenida entre el Tesoro y la Hacienda, que no son entidades diversas, sino parte la una de la otra, aumentaba los rozamientos y dificultades.

Esa cuenta de resultas tenía por objeto evitar que los

déficits anteriores desnivelasen el presupuesto; pero si es bueno que los presupuestos se liquiden separadamente para que pueda juzgarse cómo fueron calculados y administrados, importa mucho más no romper la continuidad entre ellos, y aquel fin puede lograrse indicando en la liquidación lo que es resultado del ejercicio y las consecuencias de los anteriores. Esto es lo natural, y de otro modo puede darse el caso de afirmar que la situación de la *Hacienda* es bonancible porque salda un presupuesto con sobrante, en tanto que el Tesoro se halla en quiebra, abrumado por los *déficits*, que se han ido acumulando en la cuenta de resultas.

Por fortuna, prevalecieron esas ideas en los artículos del proyecto de ley de administración y contabilidad de la hacienda, que se pusieron en vigor en 1893, y, como ya hemos dicho al hablar del presupuesto, éste se cierra y liquida el último día del año, quedando suprimido el período de ampliación. Para llevar á efecto el cambio de sistema, las disposiciones transitorias de la ley de 5 de Agosto de 1893 establecieron que la contabilidad se divida otra vez en atrasada y corriente, comprendiendo aquélla todas las cuentas rendidas hasta el fin del ejercicio de 1893-94. La contabilidad corriente se fundó sobre los saldos que dió la liquidación de aquel ejercicio, sin perjuicio de las alteraciones que produzca en esos saldos el examen de las cuentas atrasadas.

Gracias al nuevo régimen, las cuentas generales se forman en un período de once meses, y con fecha 13 de Noviembre de 1900 se presentaron á las Cortes las cuentas corrientes, ó sea la de 1898 99 y la atrasada de 1882-83.

La contabilidad judicial se halla á cargo del *Tribunal de Cuentas*, á cuyo juicio han de someterse todos los actos de la administración de la hacienda pública, y que es, ó debiera ser, la personificación de cuantas garantías se conceden al ciudadano, respecto al manejo de la fortuna del Estado. La necesidad de una institución semejante se ha reconocido en todo tiempo, y así es que, según Canga Argüelles, el Tribunal de Cuentas es el cuerpo más antiguo de nues-

tra administración, no obstante haber recibido denominaciones y formas diversas. Los antiguos *contadores mayores* y el *Consejo de Hacienda* desempeñaron antes sus funciones, y una real cédula de 10 de Noviembre de 1828 le dió ya una organización muy parecida á la actual, que se perfeccionó por la ley de 25 de Agosto de 1851 y reglamento de 2 de Septiembre de 1853. La ley provisional de 25 de Junio de 1870 y el reglamento para su ejecución, de 8 de Noviembre de 1871, pusieron la organización del Tribunal de Cuentas en armonía con los principios establecidos en el Código político de 1869. Después ha sido objeto de varias reformas en la organización, que están principalmente consignadas en el reglamento orgánico de 28 de Noviembre de 1893 y en los decretos de 10 de Julio de 1895 y 21 de Julio de 1900.

Pertenece el Tribunal de Cuentas á la categoría de los *supremos;* contra sus ejecutorias no se da recurso alguno; se compone de un presidente y cinco ministros y se divide en dos salas, que conocen la una de la contabilidad corriente y la otra de la atrasada de la Península y de los negocios relativos á Ultramar. Para los asuntos contenciosos se constituye en sala de justicia, y al Pleno corresponden los recursos de casación y funciones gubernativas sobre el personal auxiliar y la dirección de los trabajos.

Las atribuciones del Tribunal consisten: en exigir, dentro de los plazos legales, las cuentas que le corresponde examinar, reclamando los justificantes ó documentos que juzgue necesarios; revisar esas cuentas, poner los reparos, oir á los interesados y confirmar ó revocar el acuerdo de la administración que hubiere recaído sobre ellas; examinar y comprobar las cuentas generales del Estado que rinda la Intervención general; redactar y presentar á las Cortes una memoria relativa á la cuenta general de cada presupuesto; tomar razón de los expedientes sobre concesión de créditos extraordinarios ó suplementos de créditos que le pase el Gobierno, y presentar á las Cortes una memoria acerca de los créditos concedidos durante la suspensión de

las sesiones; declarar la absolución de responsabilidad y cancelación de fianzas; conocer en los expedientes de reintegro á la Hacienda por alcance ó malversación de fondos públicos, después de resueltos administrativamente, y dar cuenta á las Cortes de todos los abusos ó ilegalidades que note. Cuando en los expedientes que el Tribunal de Cuentas examine resultare algún delito, pasará á los tribunales ordinarios el tanto de culpa y la resolución del asunto, si en tales expedientes se promueve alguna cuestión de índole civil. La Intervención remitirá las cuentas generales originales, y acompañadas de los libros de razón, al Tribunal, y éste, en el plazo de cuatro meses, las devolverá al ministerio con la certificación correspondiente.

Los nombramientos del presidente y ministros del Tribunal de Cuentas debían hacerse libremente por las Cortes, según el art. 58 de la Constitución de 1869, dentro de categorías determinadas y sin que pudieran conferirse aquellos cargos á individuos de ninguno de los dos Cuerpos Colegisladores. Con este objeto se formaba una comisión compuesta de siete senadores y siete diputados, cuya presidencia ejercía alternativamente por legislaturas cada uno de los presidentes de las Cámaras. El Tribunal de Cuentas del Reino desempeñaba sus funciones gubernativas, administrativas y contenciosas con entera independencia del poder ejecutivo, para lo cual se entendía directamente con el presidente del Congreso de los diputados. Suprimido aquel artículo en la Constitución de 1876, vino luego la ley de 3 de Julio de 1877 á decidir que los nombramientos del presidente y ministros del Tribunal de Cuentas se hagan por real decreto, acordado en Consejo de ministros y refrendado por la presidencia del mismo. Modificáronse al mismo tiempo las condiciones exigidas para obtener aquellos cargos, y se declaró que la cesantía ó jubilación de los nombrados no pueda tener lugar sino en ciertos casos y previa la formación de expediente, á menos de que hubieran cumplido setenta años, pues entonces el Gobierno puede libremente jubilarlos.

El plan de nuestra contabilidad, que hemos descrito ha mejorado mucho con las últimas reformas; hoy es fácil apreciar la situación de la Hacienda, y gracias á la relativa prontitud con que se rinden las cuentas generales pueden ser oportunamente conocidos los desórdenes y abusos que se cometan; pero falta todavía bastante para llegar á la perfección exigible. Recuérdese lo que dejamos dicho acerca de la eficacia del presupuesto; téngase en cuenta la independencia con que viven los ramos de Guerra y Marina, en los que no hay verdadera intervención; nóteseque ni ha llegado á aplicarse en toda su extensión el sistema de partida doble, ni se ha constituído un cuerpo de contables con la aptitud y las garantías convenientes, y, por último, que no se lleva debidamente la contabilidad del material.

Además, hay en la organización actual dos instituciones que tienen el mismo objeto: el Tribunal de Cuentas y la Intervención del Estado, con lo que se multiplican los trámites, se hace doble mucha parte del trabajo y se pierde largo tiempo. Es indudable, pues, que sobra una de esas ruedas; pero ¿cuál de ellas? Reconocida generalmente la inconveniencia de la duplicidad, quieren unos que se conserve el Tribunal y quieren otros que sea la Intervención la conservada; nosotros creemos que tal como están constituídas, ninguna de esas dos entidades corresponde á su fin, y que deben ser ambas reemplazadas por una nueva institución en que se reúnan á las facultades del Tribunal, con una gran independencia y una autoridad mucho más alta, las funciones administrativas que la Intervención ejerce; una institución que no dependa del poder ejecutivo, que tenga á la vez el derecho de exigir y el de censurar todas las cuentas á que da lugar el manejo de los caudales públicos, y que bajo este aspecto fiscalice á la administración del Estado. Las colectividades más bien debilitan que afirman la responsabilidad y la acción; por eso tal vez sería conveniente que la entidad encargada de dirigir la contabilidad fuese unipersonal, que en lugar de comisión ó Tri-

bunal de Cuentas hubiera un magistrado con el carácter que tuvo el *maestre racional* de Aragón y tiene hoy el *interventor* y *auditor* general que existe en Inglaterra.

De todas suertes, la institución que nos ocupa debe ser, á nuestro juicio, no de carácter exclusivamente *judicial*, sino más bien de índole *política*, debe entenderse con el poder legislativo y depender de él únicamente, puesto que es una institución encargada de asesorarle acerca de la gestión económica y de residenciar á los Gobiernos [1].

Es necesario, además, suprimir trámites, abolir muchas de las formalidades y documentos que embarazan á la administración económica y dificultan, equivocan y detienen las operaciones de contabilidad.

En cuanto á la del inmenso *material* de que dispone el Estado, no ha llegado á formalizarse, á pesar de la ley del 19 de Mayo de 1870, la orden de 3 de Agosto de 1871 y muchas otras disposiciones anteriores y posteriores, que han mandado llevar y publicar esa contabilidad, y urge mucho llenar vacío semejante, no sólo por los grandes intereses á que afecta, sino para obedecer los preceptos que exigen la publicidad y la justificación en el manejo de todo lo que constituye la hacienda pública.

---

[1] Actualmente la jurisdicción del Tribunal no alcanza á resolver contra disposiciones ministeriales. De ello se lamenta en su memoria de 10 de Junio de 1899 al denunciar irregularidades del ministerio de Hacienda, contra las que había gestionado en vano.

V

Política financiera.

En el estudio que dejamos hecho de nuestra hacienda pública hemos indicado el juicio que nos merece cada una de sus instituciones, hemos señalado también las reformas que á nuestro entender son necesarias, y poco es, de consiguiente, lo que nos queda que decir ahora. Mas no podíamos excusarnos de sintetizar nuestro pensamiento sobre un asunto de tanta magnitud, y esto nos ofrecerá, por otra parte, la ocasión de emitir alguna idea que no ha encontrado lugar en el examen de lo establecido.

Los principios con arreglo á los cuales debiera trasformarse la vida económica del Estado expuestos quedan ya en la primera parte de esta obra. Para realizarlos sería preciso cambiar fundamentalmente el sistema de nuestra organización política y hacer tabla rasa de todo lo existente; pero como esto nadie puede proponerlo ni sería capaz de ejecutarlo, y la *política*, en materia de hacienda del mismo modo que en otra aplicación cualquiera, ha de operar sobre la realidad, ha de aceptarla y ha de buscar en ella los medios de mejoramiento y de progreso, éste es el punto de vista en que necesariamente habremos de colocarnos.

Comenzaremos, pues, por fijar los términos de la situación presente.

El déficit.—Es, entre nosotros, como ya sabemos, de

carácter *crónico;* pero había tomado en estos últimos años una forma aguda verdaderamente grave. Desde 1882, en que por medio de las conversiones de la deuda se liquidó la hacienda pública, hasta el ejercicio de 1898-99, y salvo los presupuestos de 1893-94 y 96-97, que dejaron pequeños remanentes, todos los demás se han saldado con *déficits*, que llegaron á ser de 135 millones en 1888-89, de más de 70 en los años de 1890-91 y 91-92, y de 65 en 1897-98, sin contar con los presupuestos extraordinarios, que aumentaron considerablemente el descubierto.

Es verdad que el semestre de 1.° de Julio á 31 de Diciembre de 1899 dió un exceso de recaudación sobre los pagos, hechos con cargo á aquel presupuesto, de 59 millones de pesetas en número redondo, que el ejercicio de 1900 se ha liquidado también con *superávit* de 88 millones, que se aguarda del presupuesto corriente otro *calculado* por el ministro de Hacienda en 49 millones, y que como consecuencia de esas favorables liquidaciones tiene el Estado un crédito de más de 100 millones en la cuenta de Tesorería con el Banco de España; pero ¿esto quiere decir que se ha resuelto el problema financiero y se ha logrado la extinción del *déficit?*

Por desgracia no es así, y en vano se hablará de una sobra de recursos, puramente relativa, mientras el Tesoro deba 1.200 millones por los pagarés y cuenta de crédito de Ultramar, los 150 millones capital del Banco, el saldo de la Caja de Depósitos y el anticipo de la Compañía de Tabacos; mientras se descuente el 20 por 100 á los intereses de la deuda, se impongan enormes rebajas á los sueldos de los funcionarios públicos y estén desatendidas apremiantes necesidades del Estado.

No, se han dominado gravísimas circunstancias, se han vencido *provisionalmente* grandes dificultades, y tenemos en la situación actual del presupuesto una excelente base para ordenar la hacienda pública; mas la penuria del Estado, la desproporción entre sus recursos y las obligaciones que le solicitan y el gran descubierto que pesa sobre

el Tesoro constituyen un *déficit*, originan un desnivel financiero que no puede mantenerse, por lo que afecta al régimen político y por la trascendencia que tiene á toda la economía nacional.

Los males de la hacienda y los remedios aplicados á conllevar esos males han perturbado hondamente la riqueza general, paralizan ó detienen con grandes obstáculos la actividad industrial que intenta desarrollarse, y contribuyen, como factor importantísimo, á la depreciación de nuestra moneda, á ese terrible quebranto sufrido por el país en sus cambios con el extranjero, que á un tiempo nos arruina y envilece. Gastados los resortes del crédito, alteradas las relaciones del comercio con la pérdida de una mitad en el valor de los instrumentos de cambio, y recargados todos los impuestos, la vida se dificulta y encarece hasta hacerse insostenible, el malestar se extiende y surgen ya de muchos lados quejas, protestas y violentas amenazas.

No hemos de tratar en toda su extensión el complejo problema de los cambios internacionales, que no cabe en nuestro objeto, porque no es una cuestión de política financiera, sino de política económica; mas no podemos prescindir de considerar la parte que en el conflicto presente ha puesto la conducta del Estado, y los remedios, por tanto, que hay derecho á exigir de él. El giro ó cambio de valores entre las naciones se regula por la oferta y la demanda, como todos los otros precios; en un país deudor de los demás, serán muy solicitados y habrán de pagarse caros los títulos de crédito ó efectos comerciales realizables en el extranjero, y una nación es deudora no sólo cuando importa mercancías en cantidad mayor de la que puede pagar con sus exportaciones, sino cuando está obligada á satisfacer el interés de capitales y el coste de servicios que recibe de los extranjeros. Pero si, además, una nación que es deudora tiene malos y depreciados sus instrumentos de circulación, entonces el tipo del cambio exterior subirá tanto como sea necesario para compensar el menor valor de la

moneda con que se verifica. Y éste es, precisamente, nuestro caso: somos aquí deudores de otros pueblos por el resultado de la *balanza mercantil* y, además, por el saldo de la *balanza económica*, es decir, por el conjunto de nuestras relaciones exteriores, y España no tiene para cumplir esas obligaciones más que pesetas en plata ó en papel del Banco, que, siendo valores en gran parte nominales, no pueden cambiarse á la par con las monedas de oro y de valor efectivo, que circulan en las naciones acreedoras; vienen luego la especulación y el agiotaje, que explotan esos motivos, y, como consecuencia de todo ello, es preciso dar hoy 142 pesetas para conseguir un giro de 100 francos.

Ahora bien, los actos del Estado han contribuído á crear, é influyen para que se mantenga, la triste situación en que nos vemos. Las emisiones de deuda exterior y la necesidad de satisfacer con oro los gastos de las guerras últimas aumentaron en la relación internacional nuestro pasivo, y en él figuran actualmente el interés de esa deuda y los servicios de Estado, Guerra y Marina, que han de pagarse en el extranjero. Por otra parte, los gobiernos, precisados á arbitrar recursos á toda costa y por cualquier medio, se dedicaron á hacer grandes acuñaciones de plata, que dejaban pingües beneficios, y han abusado del Banco de España, exigiéndole enormes anticipos, que han llenado su cartera de créditos contra el Estado, con lo que ha sido expulsado el oro de la circulación, cumpliéndose la conocida ley económica llamada de Gresham, y se han depreciado á la vez la moneda metálica y la fiduciaria, aquélla por el escaso valor y excesiva abundancia de la plata, y los billetes del Banco no tanto por la *cantidad* de los que circulan como por su mala *calidad*, ó falta de garantía.

De aquí el imperioso y urgentísimo deber en que se halla el Estado de acudir al remedio de los daños por él causados á la economía general y la necesidad, por tanto, de recoger ó disminuir la deuda exterior y los servicios pagados en el extranjero, de renunciar por ahora á la acuñación de plata, de pensar en el rescate de las monedas de

oro y de satisfacer sus créditos al Banco para que recobre sus naturales funciones y sea un establecimiento mercantil, ligado solamente con la hacienda pública por un contrato para la mera gestión de la tesorería.

No se resolvería con esto el conflicto de los cambios, aunque seguramente se le quitaría mucha de la gravedad que tiene, porque, según hemos dicho, han concurrido á producirle otras causas, y para que desaparezca son además necesarias medidas encaminadas á influir directamente sobre la industria y el comercio, y hasta una acción social, una mejor orientación y un gran impulso de la actividad económica, ya que trabajar y producir mucho es el único remedio que cura positivamente los males de la riqueza. Sin embargo, si se hiciera lo que dejamos indicado, el Estado habría cumplido su principal obligación, la de evitar que su propia economía sea un elemento perturbador de las esferas restantes.

Mas para satisfacer la deuda flotante, para traer el oro y para levantar el crédito nacional son necesarios grandes recursos y una muy sólida constitución de la hacienda pública. Por donde, y esto es lo que hemos querido demostrar, la cuestión de los cambios y la situación económica del país exigen esfuerzos y sacrificios de parte del Estado, agrandan sus atenciones y han de ser estimadas como dato importantísimo y entran en los fines que debe proponerse una buena política financiera.

Aparte las exageraciones de los tímidos y de los agiotistas, es lo cierto que la crisis actual da motivo para alarmas fundadísimas y la reforma y mejora de la hacienda pública se impone con irresistible apremio. Esta necesidad, sentida desde hace mucho tiempo, urge que ahora quede satisfecha, y la manera de conseguirlo señalada queda con la indicación de los vicios, que deben corregirse. Es, por consiguiente, forzoso:

1.° Rebajar los gastos públicos, ó al menos contenerlos en el límite á que alcanzan.

2.° Aumentar los ingresos del Estado para que por su

parte contribuyan á una definitiva nivelación de la hacienda.

Y 3.° Obtener durante algún tiempo un *superávit*, que permita, liquidar las obligaciones pendientes y atender á la amortización de nuestra deuda.

Rebaja de los gastos.—La tarea de disminuir el presupuesto ha sido siempre calificada de impracticable por aquellos que tenían el deber de ejecutarla. No es, en verdad, empeño fácil, porque detrás de cada partida de los gastos públicos hay grandes intereses personales y una cuestión política, religiosa, social, etc.; pero como no se trata de reducir el consumo del Estado al límite natural en que debiera encerrarse, cosa que nosotros mismos declaramos imposible para hecha de una vez ó en corto espacio de tiempo, sino sencillamente de contentarse con los recursos disponibles, esto que la razón y la necesidad demandan es obra mucho más hacedera y que sólo pide un poco de energía y otro poco de buena voluntad.

El total consumo *efectivo* [1] del Estado pasa hoy de los 1.000 millones de pesetas, y todo se reduce á fijar ese guarismo como límite á que no debe llegar y que no podrá exceder de ningún modo el presupuesto de gastos. Para ello hay que empezar por concluir con los abusos y despilfarros, que son frecuentes en todos los ramos de la administración: las grandes dotaciones del material asignadas á los ministerios, muchos coches oficiales, los *fondos de reptiles*, las comisiones y dietas injustificadas, los sueldos pagados por sólo firmar la nómina, etc., etc. Todo esto daría poco resultado; pero importa y representa mucho en el orden de la moralidad y del crédito. Después, abandonando el antieconómico y absurdo procedimiento de las economías, que consiste en conservar la organización de los servicios y reducir sus dotaciones, debería aplicarse con rigor inexorable el principio de suprimir todo

---

[1] Recuérdese lo dicho en las págs. 149 y 150 de este mismo tomo.

lo que no sea de necesidad absoluta y de reorganizar, simplificando lo que haya de mantenerse. Dígase lo que se quiera, es mucho lo que puede hacerse con este criterio.

Así, en el presupuesto de *Obligaciones generales* se obtendría una ventaja muy estimable con sólo hacer extensivo á la lista civil el descuento que pagan todas las asignaciones del Estado y con que los Cuerpos colegisladores dieran el ejemplo, que tan bien les sentaría, de renunciar á una parte de su dotación, aumentada con notorio exceso é invertirla, entre otras cosas, en abonar el impuesto que debieran sufrir sus empleados. En clases pasivas hay muchos derechos que revisar, es necesaria una reforma de la legislación que alivie el porvenir, y debe realizarse la operación, ya intentada alguna vez, de contratar el pago de este servicio por una anualidad menor de lo que ahora importa. Las cargas de justicia pueden capitalizarse con ventaja importante para el Tesoro, y respecto de la deuda, ya hemos indicado que es preciso reducirla á toda costa, y luego trataremos del modo de conseguirlo.

Los gastos de la *Presidencia del Consejo de Ministros* admiten una rebaja considerable en el personal y material destinados á sus exiguas funciones.

El *Ministerio de Estado* pudiera suprimirse sin inconveniente alguno, incorporando esta cartera á la Presidencia del Consejo, y ya que se conserve el ministerio, deben suprimirse muchos cargos diplomáticos tan costosos como inútiles, disminuyendo la categoría y los gastos de representación de los que sean indispensables.

En *Gracia y Justicia* son excesivos los gastos de la secretaría, y son perfectamente legítimas la baja de las obligaciones eclesiásticas al límite fijado en el concordato y la denuncia y revisión de ese convenio para alcanzar una gran reducción de tal concepto.

En *Guerra* hay mucho que simplificar en la administración central y en su organización burocrática; se impone una rebaja considerable del contingente armado, que

debe ser núcleo y escuela de grandes reservas y de un sistema de armamento nacional, y es de indiscutible conveniencia el cierre temporal de las academias militares y la supresión definitiva de algunas de ellas.

En cuanto á *Marina,* la prudencia y las circunstancias obligan á moderar deseos, que son sin duda alguna muy patrióticos, y es bueno tener presente que los intentos de restaurar nuestro poder marítimo, ni son nuevos, ni su fracaso sería el primero de este género. Aplazada, pues, la construcción de una escuadra, el ministerio debería ser agregado al de Guerra con todas las reducciones consiguientes del servicio.

En *Gobernación* cabe obtener beneficio en el coste de la secretaría y disminuyendo el número de las provincias.

Los ministerios de *Instrucción y Agricultura*, aunque su dotación sea en conjunto mezquina é insuficiente, pueden hacer algunas reducciones en las Universidades y en el personal del ramo de obras públicas.

En *Hacienda,* por último, hay sobra de centros directivos y de personal en todos ellos. El presupuesto de gastos se aligeraría además, con ventaja también para el de ingresos, mediante el arrendamiento de algunas contribuciones y servicios.

Por dolorosas que sean esas amputaciones, es forzoso tener el valor de ejecutarlas, porque son sin duda preferibles á la quiebra, que es la muerte ó la deshonra del Estado. Los cortes de cuentas, el recurso de no pagar, de que hemos abusado tanto, son medios que no se toleran ya, y al pueblo que los emplea se le declara pródigo y se le pone en tutela.

Es verdad que no se lograría hacer efectivo el total importe de las rebajas propuestas, porque quedarían las excedencias de personal y los gastos de conservación del material, porque si se suprimen ó aminoran los derechos pasivos habrá que aumentar los miserables sueldos que paga el Estado, porque hay servicios que han de desarrollarse necesariamente, como los de comunicaciones, de vigilan-

cia, etc.; pero todo esto debe atenderse distribuyendo mejor los gastos actuales y de manera que en la totalidad se consiga alguna baja. Lo único que puede admitirse para satisfacer las legítimas demandas que solicita el fomento de la cultura y de los intereses materiales del país, es que mediante pequeñas operaciones de crédito se capitalice una parte de los recursos dedicados á la enseñanza y las obras públicas, á fin de acudir á lo más apremiante en esos ramos, hasta tanto que sea posible salvar aquel límite, declarado, por ahora, infranqueable en el presupuesto de gastos.

Somos pobres y estamos obligados á vivir con modestia en todo y á conformarnos con las privaciones.

Aumento de los ingresos.—Que no hay manera de establecer nuevos impuestos, ni cabe pensar en el recargo de los establecidos, cosas son entrambas evidentes, y de cuya certeza pudiera convencer, en caso necesario, la sola consideración de que si esto fuera posible ya estaría hecho. Al contrario, abandonados los principios de *simplificación del sistema tributario y predominio de las formas directas de imposición*, que inspiraron la reforma de 1845, hemos vuelto á multiplicar las contribuciones, sobre todo las indirectas y los monopolios fiscales, en términos que casi reproducen la antigua confusión, incompatible con la justicia y la economía administrativa, y que, lejos de consentir nuevas creaciones, exigen una reducción considerable en *el número* de los tributos. Por otra parte, los tipos actuales de los impuestos son ya muy elevados: es insostenible el de la contribución territorial, hay exceso en los consumos, en los derechos reales, en el timbre, etc., y esto es tanto más sensible por su trascendencia social, cuanto que los vicios de nuestro sistema tributario todos van contra el interés de las clases más necesitadas y gravan principalmente sobre ellas, porque son los ricos y no los pobres los que ocultan en la contribución de inmuebles; las grandes Compañías pagan el impuesto industrial sobre sus *beneficios líquidos* y las pequeñas industrias por las *utilidades calculadas*; el

proletario ha de abonar por las cédulas personales de su mujer y de sus hijos tanto como el capitalista por los suyos, y no hay para qué hablar de la acción que en este sentido ejercen los consumos, ni de la *progresión inversa* que resulta en algunas aplicaciones del timbre, ni de otras anomalías semejantes. De manera que lo que piden muchas conveniencias es una rebaja también en la *cuantía* de los impuestos establecidos.

Claro es, sin embargo, que la fatalidad obliga á prescindir por el momento de todas esas consideraciones, y hasta que se asegure la nivelación de la Hacienda no es posible reducir de modo alguno los ingresos. ¿Puede haber nada más justificado en principio que la cruzada promovida ahora para la abolición del impuesto de consumos? Pues la reflexión nos dice que es inoportuno é irrealizable ese generoso intento, cuya ejecución desquiciaría totalmente la hacienda del Estado y la de los municipios. Recuérdese la enseñanza de las supresiones anteriores, y téngase en cuenta, en esto y para todo, que así como hay que renunciar á la mejora de los servicios públicos hasta que se logre el *superávit*, de éste ha de salir también, y es lo único que nos dará la posibilidad de reformar y dulcificar nuestro sistema tributario. Preciso es que nos resignemos, por algún tiempo, con sacrificios que son inevitables, con una penitencia que es por cierto merecida; necesitamos sufrir hoy, si hemos de redimirnos mañana.

Y para la nivelación efectiva del presupuesto, para llegar al *superávit*, que es indispensable, hay que obrar á la vez sobre las necesidades y sobre los recursos; la cuestión en este caso es tanto de gastos como de ingresos, y quizás existe motivo para exigir más de éstos que de aquéllos.

No son contradictorias, aunque lo parezcan, las anteriores afirmaciones. Basta fijarse, para que la oposición entre ellas se resuelva, en que ninguno de los impuestos y rentas de nuestra hacienda pública da los ingresos que corresponden á sus elevadísimos tipos de exacción y á la riqueza que gravan. ¿Es acaso verdad que las propiedades in-

muebles contribuyen por término medio á razón del 20 por 100? ¿Pagan efectivamente el 15 por 100 de sus ganancias los industriales y comerciantes? ¿Se recaudan con exactitud las cédulas personales, el timbre, cuyas aplicaciones á todo alcanzan, y los derechos reales, que imponen al capital altos derechos? Si se pudiera contestar á estas preguntas de un modo afirmativo, no tendríamos que luchar con la escasez y contaríamos con muy amplios sobrantes.

Obsérvese, además, que la riqueza de la nación ha prosperado en estos últimos tiempos y el rendimiento de las contribuciones, en vez de seguir un movimiento paralelo á ese desarrollo, más bien disminuye que adelanta. Los aumentos de la recaudación se han conseguido merced al recargo de las antiguas ó al establecimiento de nuevas imposiciones. Sin ir más lejos, la contribución territorial, que produjo 156 millones en 1896, sólo ha dado en 1900, recargada la propiedad urbana con *una décima*, 161; la industrial rindió en aquel año 42 millones, y en éste, á pesar del recargo de *dos décimas*, tan sólo 48, y en baja se liquidó también la recaudación por los impuestos de cédulas y alcoholes.

Prueban esos datos, como otros muchos que pudieran aducirse, que la administración de la hacienda se encuentra abandonada, no tiene la aptitud, ni la energía, ni la moralidad que necesita. Para reorganizarla son indispensables mucho tiempo, grandes trabajos y una fuerza de voluntad de la que desgraciadamente no hay ni asomo, y para una administración que se incapacita ó no funciona bien, no hay más remedio que acudir al sistema empleado cuando aquélla no existía, y que consiste en el arrendamiento de los ingresos.

Las condiciones de algunos impuestos, el territorial, el industrial, los derechos reales, por ejemplo, rechazan el arriendo; pero otras rentas, como la lotería, las contribuciones de cédulas, de minas, de transportes y algunos servicios de investigación y estadística, el catastro entre ellos,

en que la administración ha fracasado tantas veces, pueden encomendarse desde luego á la actividad privada sin inconveniente alguno y con mucha ventaja para el erario, siempre que se haga por medio de entidades ó asociaciones cointeresadas, es decir, partícipes con el Estado en los provechos que de su gestión resulten.

Reducido su objeto, sería más fácil rehabilitar la administración, habría mayor derecho para exigirle que fomentase los ramos dejados á su cargo, y el aumento que se lograra en ellos, junto con el beneficio obtenido de los puestos á contrata, reforzaría considerablemente los ingresos del Estado.

Con ese sencillo procedimiento, administrando bien, cultivando sin cesar los orígenes de renta, mejor que con invenciones imposibles ó ruinosos arbitrios, se conseguiría muy pronto que los ingresos excedieran en la medida necesaria al presupuesto de los gastos.

Amortización de la deuda.—Hemos dicho que, una vez obtenido el *superávit*, habría de dedicarse su importe, en proporciones discretamente establecidas, al perfeccionamiento y mejor dotación de los servicios públicos, á la rebaja de los impuestos y á la supresión de algunos de ellos. Pues bien, entiéndase que esto no debe hacerse de una manera directa é inmediata, sino después de haber invertido durante algún tiempo el remanente de los ingresos en la disminución de la deuda del Estado.

Lo que se emplea en amortizar deuda no se gasta; al contrario, reduce las obligaciones, y de ese modo lograríamos consolidar el *superávit* y agrandarle en la medida necesaria para que nos permitiera hacer reformas definitivas é importantes. Un país que sufre el peso de deuda tan enorme como la nuestra, no puede creerse en situación *normal* aunque liquide bien sus presupuestos y recoja la deuda flotante, si no hace nada para reducir la mayor de sus obligaciones, que consiste en la deuda ya consolidada. De aquí la justificación de un presupuesto *extraordinario*, cuya única partida fuera en los gastos el concepto de *Amorti-*

zación de la deuda pública [1] y que tendría realmente ese carácter, porque todas sus circunstancias serían, en efecto, extraordinarias: el origen y la índole de la obligación, el interés y hasta la prudencia, poco común, de reconocerla y de cumplirla.

Para dotar los ingresos de ese presupuesto, pudiéramos valernos, en los primeros años, de todos los sobrantes del ordinario, reduciendo luego esa consignación al 75, al 50 por 100, etc., del *superávit*, y podrían emplearse, además, los rendimientos, pocos ó muchos, de la desamortización, que tienen, por su misma naturaleza, la condición de extraordinarios, y han recibido, á virtud de numerosos preceptos legales, el destino que queremos darles. La desamortización puede suministrar todavía por algún tiempo un producto de 4 ó 5 millones anuales, si se activa el despacho de las muchas incidencias provocadas para detener las ventas y se impulsa la enajenación de los censos á favor del Estado.

Un tercer recurso, que señalábamos en la edición anterior de nuestro libro, había de consistir en el descuento del 5 por 100 sobre los intereses de la deuda, comprometiéndose el Estado á contribuir con una cantidad igual al producto de ese descuento para estabiecer el *fondo de amortización*. Si la baja del 5 por 100 en los intereses diera, por ejemplo, 15 millones, con otros tantos de la hacienda podrían recogerse anualmente 30 millones efectivos de deuda pública.

Los acreedores hubieran aceptado la idea sin dificultad alguna, estimando bien su propia conveniencia, porque todo se reducía para ellos á dejar de cobrar algo, que reci-

---

[1] Prescindimos de lo conveniente que sería llevar al presupuesto extraordinario el total importe de los gastos de la deuda, tomando para ello la cantidad necesaria de los recursos ordinarios, porque esto en nada se opone á lo que ahora decimos, y para que resulte más clara la exposición de nuestro pensamiento, no porque hayamos renunciado á un principio defendido en varios pasajes de esta obra.

birían duplicado en otra forma. No se trata, en efecto, de una contribución, ni siquiera de un verdadero descuento, sino más bien de una *prima de amortización*, del pago de un servicio, del premio de beneficios seguros é inmediatos. Lo que nosotros queríamos era, que los acreedores renunciasen al *5 por 100* de la cantidad que en el presupuesto se consagra á satisfacer sus derechos, y que el Estado les garantizara en cambio una amortización igual al *10 por 100* de esta misma suma. ¿No es esto perfectamente razonable y equitativo? La recogida de la deuda, aun siendo en pequeña escala, haría cada día mayor la solvencia del Estado, daría vigor al crédito, produciría una rápida subida en el valor de todos los fondos públicos y los acreedores verían favorablemente compensada la reducción del interés con el aumento de sus capitales. Los *rentistas*, que no especulan ni aprovechan la subida de los precios, adquirirían, respecto á su posición, una tranquilidad y una firmeza de que hoy carecen, y el descuento vendría á ser para ellos la *prima de un seguro* que alcanzaba al capital y á los réditos. He aquí cómo pudiera ser voluntariamente aceptada por los tenedores de la deuda pública la combinación que hemos propuesto.

Iguales consideraciones hay que hacer y los mismos serían los beneficios de parte del Estado, puesto que la inversión de los 15 millones sacrificados en los ingresos le había de resultar verdaderamente productiva. La combinación ofrece para todos la ventaja que consiste en obtener con 15 millones una amortización por el importe de 30.

No insistiremos en los pormenores, necesarios para la ejecución del pensamiento, que entonces exponíamos, ya que por ahora le ha hecho de todo punto irrealizable el malhadado descuento de 20 por 100 que sufren los intereses de la deuda pública; mas no por esto renunciamos á la idea, y antes bien, hemos de pedir que se restablezca la normalidad precisa para llevarla á la práctica.

Al crear el impuesto sobre las utilidades se dijo que le pagarían las deudas existentes y las que en adelante se

emitieran, y, en efecto, se ha negociado después el empréstito de 1.300 millones en deuda amortizable y ha sido forzoso señalar á ese papel un interés de 5 por 100 para que cobre entero el 4, y resulta que el Estado, pagando por aquel dinero la totalidad del interés, es decir, un rédito igual al que abonaría si no existiese el descuento, aparece, sin embargo, insolvente respecto de la nueva deuda, como lo es con relación á la antigua, que no paga íntegramente. Debiera, pues, adoptarse como primera resolución la de acabar con esa farsa del impuesto, tan nociva al crédito público, y abolirle para los intereses de las futuras emisiones, aunque tal declaración no produjera todos sus saludables efectos en razón á la desconfianza engendrada por el funestísimo precedente que queda establecido [1].

Pero eso no sería más que un paso hacia la solución en nuestro sentir indispensable. El impuesto del 20 por 100 no puede tener carácter permanente; al establecerle se ofreció ya que sería disminuído tan luego como fuera posible, y por otra parte, la rebaja de ese descuento no aprovecharía á los que sufrieron el perjuicio; sería sencillamente un obsequio hecho á los que entonces poseyeran la deuda pública y agravaría las cargas del Estado sin ventaja ni compensación alguna. De manera que el descuento del 20 por 100 no puede conservarse ni reducirse sin daño para la hacienda. Esta gravísima dificultad sólo se vencerá enmendando el error cometido, haciendo ahora, como debió haberse hecho en su día, una *liquidación definitiva* de los últimos desastres, obtenida mediante la reducción del capital de la deuda, en vez del *alivio momentáneo* que se buscó con el descuento sobre los intereses. Hay que suprimir el impuesto por consideración al presente y para desembarazar el porvenir, y esto pudiera lograrse, sin violencia de ningún género, por la conversión de la deuda consolidada interior y la exterior no estampillada, que

---

[1] No sería, sin embargo, difícil dar á esa declaración solemnidades y garantías que asegurasen su eficacia.

devengan hoy el 3,20 por 100 de interés, en un nuevo 4 por 100 que percibiera íntegro este rédito, después de rebajado el capital en proporción al aumento del interés efectivo. Para que la conversión fuera aceptada por los acreedores y resultase beneficiosa para el Estado bastaría con que la capitalización del impuesto se hiciera, no al 20, sino al 18 por 100, porque de esta suerte, los tenedores cobrarían el 3,28 de interés y verían aumentado en igual medida el valor real de sus títulos, al mismo tiempo que el Estado evitaba, con un pequeño sacrificio, quebrantos mucho mayores y complicaciones que ahora le amenazan y lograba el bien inapreciable de normalizar su crédito [1].

Si lo que proponemos se desestima ó por cualquier razón no se ejecuta y en tanto llega el día de disminuir el impuesto, que no se haga de una manera directa y que el total importe de la rebaja se destine á constituir un fondo para amortización de la deuda.

En último resultado, el fondo de amortización debe obtenerse con otros arbitrios extraordinarios, sin excluir el

---

[1] La deuda amortizable al 5 por 100, que sólo en apariencia satisface el impuesto, con la supresión de éste se reduciría al 4 por procedimientos iguales á los indicados, y aun pudiera intentarse, al hacer la conversión, consolidarla, en parte al menos, ofreciendo ventajas, que compensaran el derecho de amortización á la par. El exterior *estampillado*, exento del tributo, pide, por sus condiciones, un tratamiento especial; si, como parece, hemos de renunciar á que los acreedores extranjeros admitan ya descuento ni rebaja alguna, debe hacerse una conversión, mejor dicho, una renovación de esos títulos, para evitar que se cometan nuevos abusos con la estampilla, en tanto que se recogen y sustituyen por deuda interior los que no han sido estampillados; luego convendría abolir el *affidavit*, que produjo ya todo su efecto y retiene fuera del país capitales cuyos intereses han de pagarse con la moneda extranjera, y para facilitar el rescate de ese capital, conceder á los tenedores el derecho de cobrar los cupones en España y en pesetas con el beneficio que tuviere el cambio, porque de este modo, aunque el gasto fuese el mismo, nos libraríamos del mayor inconveniente que tienen las deudas exteriores, es decir, de la necesidad del giro y de la demanda consiguiente de efectos comerciales sobre el extranjero.

uso del crédito, porque, si es inconveniente amortizar deuda cuando no hay un *superávit*, esta regla general no ha de invocarse contra un empréstito hecho para recoger títulos por una suma *doble* de lo que él importe.

No hemos de pretender ciertamente privilegio de invención por una idea que es de tan antiguo conocida y practicada [1]; pero abrigamos convencimiento firmísimo acerca de las ventajas que produciría la adopción del sistema que dejamos indicado, porque es al presente el único recurso que puede emplearse para aligerar el gravamen con que nos oprime la deuda del Estado, y para obedecer la máxima financiera; que no por olvidada deja de ser elemental é importantísima, de vigorizar y tener siempre expedito el crédito, como medio de acción y á título de reserva, que necesitan los pueblos.

Así quedarían resueltas las cuestiones que habíamos planteado: hecha la nivelación de la hacienda, logrado el *superávit* para dentro de un plazo brevísimo y asegurada también una progresiva amortización de la deuda.

Nada decimos acerca del régimen de los presupuestos y de la contabilidad del Estado, porque en los capítulos anteriores hemos señalado las mejoras que á nuestro entender reclama esa organización económica.

Conste, sin embargo, que no hemos pretendido formular un plan inmejorable y acabado, sino ofrecer tan sólo indicación y muestra, que pueden corregirse, de la conducta que consideramos más racional para el manejo de la hacienda pública, de las normas que pensamos deben ser fundamentales y directivas para nuestra política financiera. Y estos principios son:

Contener y distribuir mejor el presupuesto de gastos y no hacer en él aumento alguno, ni tocar á uno solo de los ingresos establecidos, hasta que el *superávit* ofrezca los elementos necesarios para realizar estas dos cosas.

---

[1] En 1727 mandó Felipe V que una parte del 2 por 100 rebajado al interés de los juros (del 5 al 3) se destinase á la amortización de esos títulos.

El sobrante de los ingresos ha de destinarse, primero á la amortización de la deuda, si no se ha conseguido otro medio de alcanzarla; después y simultáneamente al aumento de los gastos y á la reforma del sistema tributario.

Llegado el caso, las necesidades que hay que atender son las sentidas en la administración de la justicia, en la beneficencia, en la enseñanza y en las obras públicas, por el orden con que las señalamos y en la medida que consientan los recursos.

Los ingresos que hay que reformar con la mira de suprimirlos son la lotería, los consumos y el impuesto de derechos reales para los actos *inter vivos*; los que es preciso modificar para disminuirlos y hacer más equitativa su exacción, la contribución territorial y las de timbre y de transportes.

Nos limitamos á lo que es más urgente ó de mayor importancia, porque son conocidos ya los desarrollos que nosotros daríamos á esas ideas, y aquí sólo procede trazar líneas generales. No se dirá que nuestro plan es revolucionario, y más bien puede tachársele de empírico; mas ¿por ventura es dado librarse del empirismo cuando se trata de acomodar á los principios una realidad que los conculca?

Ahora que cada cual juzgue nuestros errores y determine el modo de enmendarlos; pero convengamos todos en que es absolutamente indispensable adoptar un sistema análogo al que hemos propuesto, y sobre todo, en que es imposible que la hacienda española siga viviendo en la imprevisión y el desorden, que son en ella tradicionales.

APÉNDICE

La hacienda de las provincias y municipios.

La tradición de nuestras libertades locales, borrada por largos siglos de absolutismo, no ha conseguido prevalecer todavía dentro de los modernos sistemas de gobierno.

El aspecto privado de la comunidad municipal se manifiesta principalmente, dice Ahrens, en la esfera de sus bienes, cuya libre disposición debe serle reconocida por títulos iguales que á los particulares [1]. Y, sin embargo, las leyes españolas de más amplio sentido, dictadas en la época constitucional, han desconocido la independencia y la vida propia de las corporaciones locales en el orden económico. Lo mismo la Constitución de 1812, que las leyes de 2 de Marzo de 1823, 5 de Julio de 1856 y 20 de Agosto de 1870, respecto de los ayuntamientos, que las de 20 de Septiembre de 1865 y 20 de Agosto de 1870, por lo que hace á las provincias, imponen á las corporaciones locales *gastos obligatorios*, y señalan límites reducidos á la formación y manejo de su hacienda.

Las leyes desamortizadoras, por otra parte, declararon en venta los bienes de las provincias y municipios, incluyéndolos entre los de *corporaciones civiles*, mandados ena-

---

[1] *Enciclopedia Jurídica.*

jenar. Exceptuáronse únicamente los destinados al servicio público, los terrenos de aprovechamiento común y una dehesa dedicada al pasto del ganado de labor en cada pueblo, si no la hubiere ya entre los bienes de aprovechamiento general, y el Estado se declaró además dueño del 20 por 100 del capital que produjese la enajenación de las propiedades de los pueblos. A virtud de la ley de 1.° de Mayo de 1855, las provincias y los ayuntamientos no pueden poseer otros predios rústicos y urbanos que los comprendidos en esas excepciones, y todos los que adquieran por donación ó legado serán vendidos inmediatamente, y su valor convertido en inscripciones intransferibles de la deuda pública á favor de las corporaciones, en cantidad igual al 80 por 100 de los precios que se hayan obtenido.

La Constitución de 1876 previene que la organización y atribuciones de las diputaciones y ayuntamientos han de ajustarse á los principios siguientes: Primero, gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia ó del pueblo por las respectivas corporaciones; segundo, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas; tercero, intervención del rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales, y cuarto, determinación de las facultades en materia de impuestos, á fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Estas bases se hallan hoy desenvueltas para las provincias en la ley de 29 de Agosto de 1882 y decreto del 3 de Mayo de 1892; y por lo que toca á los municipios, en la de 2 de Octubre de 1877.

La ley provincial establece que las diputaciones no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se les señalen, y luego pone especialmente á su cargo: la creación y conservación de los servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales; la adminis-

tración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al presupuesto aprobado; la custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la provincia ó establecimientos que de ella dependan, y el nombramiento y separación, con arreglo á las leyes especiales, de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos provinciales.

Las diputaciones están obligadas á dedicar anualmente, en proporción con los recursos de la provincia, las cantidades necesarias para atender á los servicios siguientes: 1.° Personal y material de las oficinas y dependencias provinciales y establecimientos de beneficencia, sanidad é instrucción pública. 2.° Conservación y administración de las fincas de la provincia. 3.° Construcción, conservación y administración de las obras públicas. 4.° Suscripción á la *Gaceta de Madrid* y *Colección legislativa*. 5.° Fondo de imprevistos y calamidades públicas. 6.° Anuncios, impresiones y otros gastos que se consideren necesarios ó convenientes. 7.° Todos los demás gastos que las leyes señalen á las provincias. Y 8.° Gastos de representación para el presidente de la diputación. No pueden las diputaciones suprimir ninguno de los establecimientos de beneficencia ó enseñanza que costeen sin la aprobación del Gobierno.

Los recursos que á las provincias se conceden para cubrir sus atenciones son, en primer lugar, las rentas y productos de toda clase de bienes, derechos ó capitales, que por cualquier concepto pertenezcan á la provincia ó á los establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones ó servicios costeados con sus fondos y después un repartimiento sobre los pueblos de la provincia, en proporción de lo que por contribuciones directas y por el impuesto de consúmos pague cada uno de ellos al Tesoro.

Mediante la aprobación del Gobierno y el consentimiento de los pueblos de su demarcación, las diputaciones pueden establecer también arbitrios ordinarios y extraordinarios cuando lo juzguen conveniente.

Necesitan las diputaciones obtener la aprobación del Gobierno para la permuta de los edificios declarados inútiles, para enajenar ó hipotecar los demás bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la deuda pública, así como para la emisión de empréstitos ó estipulación de préstamos. Las prescripciones del decreto de 27 de Febrero de 1852 sobre contratos administrativos en general se reformaron por otro del 4 de Enero de 1883, con la tendencia de facilitar la contratación de las corporaciones locales, y este último se ha modificado por el vigente de 26 de Abril de 1900. En su virtud las diputacionos han de celebrar sus contratos por medio de subasta; serán, sin embargo, objeto de concurso los que se propongan la adquisición ó el arrendamiento de bienes muebles ó inmuebles, y están exceptuados de la subasta y del concurso los que no produzcan gasto ó ingreso que llegue á 2.000 pesetas, los que versen sobre objetos monopolizados y sobre servicios facultativos, los que se verifiquen después de dos concursos ó subastas sin licitadores y los que sean de urgencia extraordinaria. Salvo el primero de esos casos, las circunstancias de excepción habrán de ser declaradas por el ministerio de la Gobernación. Las formalidades de la subasta varían según es la cuantía del negocio, y en los menores de 15.000 pesetas puede dar fe del acto el secretario de la corporación.

Los presupuestos anuales de las diputaciones han sido minuciosamente reglamentados por el decreto que antes citamos, de 1892, en el cual se fija el límite máximo de cada clase de gastos y se acondiciona el reconocimiento de nuevas obligaciones; respecto de los ingresos, el Gobierno se atribuye la facultad de reducir el contingente señalado á los pueblos cuando lo considere excesivo, y en este caso señalará los otros recursos de que la diputación puede echar mano para cubrir el *déficit* [1]. Los presupues-

---

[1] Véase el decreto de 12 de Mayo de 1899, sobre el pago de gastos de representación y de *dietas*.

tos extraordinarios sólo podrán formarse en casos excepcionales reconocidos por el Gobierno.

Establecido para la contabilidad del Estado el régimen del año *natural* en vez del *económico*, que antes se observaba, el decreto de 30 de Noviembre de 1899 aplicó la medida á las corporaciones locales y reformó en este punto las leyes provincial y municipal. En su virtud, las diputaciones han de aprobar su presupuesto ordinario dentro de los quince primeros días del mes de Octubre y el adicional durante el mes de Agosto de cada año. La aprobación del presupuesto requiere el voto de la mayoría de los diputados que correspondan á la provincia.

La real orden de 18 de Junio de 1894 declaró que no era aplicable á las haciendas locales la supresión del período de ampliación acordada para el Estado; así es que durante ese período se terminarán las operaciones de cobranza de los recursos presupuestos y la liquidación y pago de los servicios realizados en el año, y las resultas que quedaren serán objeto del presupuesto adicional.

Tanto el presupuesto ordinario como el adicional se remitirán al ministerio de la Gobernación, para el solo efecto de que puedan corregirse las extralimitaciones que en ellos se cometan. De no dictar el Gobierno alguna resolución contraria antes del 15 de Diciembre respecto al ordinario, ó del 15 de Octubre si se trata del adicional, regirán desde luego dichos presupuestos.

Á la diputación, y cuando ella no estuviere reunida á la comisión provincial, corresponderá exclusivamente la distribución mensual de fondos. El presidente de la diputación es su ordenador de pagos. La recaudación y administración de los fondos provinciales corre á cargo de las diputaciones y se verifica por medio de agentes suyos. Al efecto, ha de haber entre sus dependencias una contaduría y una depositaría de fondos [1].

---

[1] El reglamento de contadores de fondos provinciales y municipales es del 11 de Diciembre de 1900.

Las diputaciones publicarán al principio de cada reunión semestral un estado de la recaudación é inversión de sus fondos durante el semestre anterior. La contaduría formará las cuentas correspondientes á cada año y las someterá á la comisión provincial con los documentos justificativos, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio de que procedan. La diputación examinará las cuentas generales, semestrales y notas relativas á las obras que se hagan por administración.

Las cuentas quedarán aprobadas si obtuvieren el voto de la mayoría de los diputados, no contando á los de la comisión provincial. Las cuentas, aprobadas ó censuradas por la diputación, pasarán por conducto del ministerio de la Gobernación al Tribunal de las del Reino, para su revisión y aprobación definitiva.

Son aplicables á la hacienda provincial las disposiciones de la ley de contabilidad general del Estado, en tanto que no se opongan á las especialmente dictadas para aquélla. Sin embargo, á falta de reglamentos posteriores, la contabilidad provincial vino rigiéndose por la ley de 20 de Septiembre de 1865, hasta que la real orden de 31 de Mayo de 1886 dispuso que la contabilidad de las diputaciones y ayuntamientos se llevara por partida doble, aplicando los procedimientos ensayados ya con éxito en la provincia de Madrid [1].

Los presupuestos provinciales de gastos arrojaban el año de 1854 una suma de 25 millones de pesetas; en 1863-64 importaron 39.250.000, y los de 1888-89 ascendieron á 50.316.807 pesetas. Después han dejado de publicarse estos datos.

Los ayuntamientos son, según el art. 71 de la ley, corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejer-

[1] El decreto de 16 de Diciembre de 1889 mandó, como ya lo habían hecho sin resultado otras disposiciones anteriores, que en el término de un mes se formase por las diputaciones y ayuntamientos un inventario de todos los bienes, valores y derechos correspondientes á las provincias y á los pueblos.

cer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.

Es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: 1.° Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad é higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades. 2.° Policía urbana y rural, ó sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo. 3.° El aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al municipio y establecimientos que de él dependan, y la determinación, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios é impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales. Está á cargo de los ayuntamientos la composición y conservación de los caminos vecinales.

Es obligación de los ayuntamientos procurar el exacto cumplimiento, con arreglo á los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que la ley encomienda á su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes: 1.° Conservación y arreglo de la vía pública. 2.° Policía urbana y rural. 3.° Policía de seguridad. 4.° Instrucción primaria [1]. 5.° Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo. 6.° Instituciones de beneficencia. Están obligados también á auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera á los habitantes del término municipal ó deba cumplirse dentro del mismo.

Son, pues, atenciones obligatorias de los municipios las

---

[1] Cuando escribimos se proyecta, cediendo á las reclamaciones de la opinión general, que corra á cargo del Estado el sostenimiento de la primera enseñanza.

que en esos preceptos se determinan, y además los gastos que siguen: 1.° Personal y material de sus dependencias y oficinas. 2.° Pensiones, censos y cargas de justicia que pesen sobre los fondos municipales, deudas reconocidas y liquidadas, réditos y consecuencias de contratos. 3.° Fomento del arbolado. 4.° Medios preventivos y de socorro contra incendios, y de salvamento en las poblaciones marítimas. 5.° Suscripción al *Boletín Oficial* de la provincia en todos los ayuntamientos, y á la *Gaceta de Madrid* en las cabezas de partido y pueblos que excedan de 2.000 habitantes. 6.° Contingente en el reparto provincial. 7.° Una partida para imprevistos y calamidades públicas que no exceda del 10 por 100 del presupuesto de gastos. 8.° Las impresiones, anuncios y demás que sea necesario para la publicidad de los actos municipales. Entre los gastos ha de figurar también el valor de los lotes adjudicados ó repartidos entre los vecinos en los aprovechamientos comunales por título lucrativo.

Los recursos que puedan utilizar los ayuntamientos para atender á esas obligaciones son los ingresos que determinan la ley municipal y los recargos que autorizan las relativas á los impuestos generales.

Los ingresos son: 1.° Rentas y productos de los bienes, derechos ó capitales que por cualquier concepto pertenezcan al ayuntamiento ó á los establecimientos que de él dependan. 2.° Arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, obras ó industrias, así como los aprovechamientos de policía urbana y rural, multas é indemnizaciones por infracción de las ordenanzas municipales y bandos de policía. 3.° Un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción á los medios de cada uno. Y 4.° Impuestos sobre artículos de comer, beber y arder.

Los recargos pueden establecerse: 1.° Sobre las cédulas personales, hasta el 50 por 100 del tipo señalado para el Tesoro. 2.° Sobre las contribuciones territorial é industrial, hasta el máximum del 16 por 100 de las cuotas Y 3.° So-

bre el impuesto de consumos, hasta el 100 por 100 de los derechos que cobra el Estado, excepción hecha del gravamen de la sal, que no tendrá recargo alguno.

Cuando los bienes comunales no se presten á ser utilizados por todos los vecinos, ó las necesidades del pueblo lo exigieren, el ayuntamiento puede subastar los aprovechamientos de esos bienes ó cobrar á cada vecino una cuota por el lote que le haya sido adjudicado.

Para llevar á cabo las obras municipales de toda especie, los ayuntamientos tienen la facultad de exigir la *prestación personal* á los habitantes del término, varones y mayores de diez y seis ó menores de cincuenta años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo. El número de los días no excederá de veinte al año, ni de diez los consecutivos, siendo redimible el servicio por el valor que tengan los jornales en cada localidad.

La imposición de los arbitrios municipales y el repartimiento general están sujetos á numerosas y extensas reglas que detallan los arts. 137 y 138 de la ley, y la exacción de los derechos de consumo fué regulada por el artículo 139. Estas disposiciones han sido, sin embargo, modificadas por las leyes de presupuestos, y en cuanto á los consumos, lo que está en vigor es el reglamento de 11 de Octubre de 1898.

Si los ayuntamientos no logran cubrir el *déficit* de sus presupuestos con los ingresos ordinarios establecidos, pueden proponer, de acuerdo con las juntas municipales, los impuestos, recargos ó arbitrios extraordinarios que consideren de absoluta necesidad, y sean menos gravosos al vecindario, siempre que no añadan nuevos recargos á las contribuciones directas, remitiendo sus acuerdos, por conducto de los gobernadores civiles, al ministerio de la Gobernación, el cual resolverá lo conveniente, oyendo al de Hacienda, y en su caso al Consejo de Estado [1]. No pue-

[1] Artículo 16 de la ley de presupestos de 21 de Julio de 1878.

den aplicarse al pago de servicios permanentes los arbitrios de carácter eventual y transitorio.

Los ayuntamientos venden libremente los terrenos que sobren de la vía pública y los efectos inútiles; necesitan la aprobación del gobernador, oyendo á la diputación provincial, para reformar ó suprimir los establecimientos municipales de beneficencia é instrucción; para contratar acerca de los edificios que les pertenecen y de créditos á favor del pueblo; y han menester la aprobación del Gobierno para disponer de los demás bienes inmuebles, derechos reales ó títulos de la deuda [1]. Las cortas y podas en los montes del municipio han de sujetarse á la legislación general del ramo.

El decreto de 26 de Abril de 1900, de que hemos hablado al tratar de las diputaciones, se aplica á los contratos de los ayuntamientos, y fija para que sea necesaria la subasta la cuantía de 2.000 pesetas en las capitales de provincia y la de 500 en los demás municipios.

Los ayuntamientos han de formar todos los años el presupuesto, y deben constituir para este fin una de sus comisiones permanentes. Los presupuestos municipales son, lo mismo que los de las diputaciones, ordinarios, adicionales y extraordinarios.

El ayuntamiento forma los presupuestos y la junta municipal ha de aprobarlos. Para que ésta pueda tomar acuerdo se necesita el voto de la mayoría absoluta; si no se reuniera número suficiente de vocales, se hará nueva convocatoria para ocho días después y decidirá la mayoría de los concurrentes. En los pueblos menores de 800 habitantes bastará que asistan á la primera junta la cuarta parte de los vocales.

El 15 de Septiembre comunicarán los ayuntamientos el presupuesto aprobado al gobernador de la provincia, para

---

Veánse las reales órdenes de 27 de Mayo de 1887 y 5 de Abril de 1889.

[1] Véanse las reales órdenes de 25 de Mayo de 1900 y 19 de Junio de 1901.

el solo efecto de que corrija las extralimitaciones legales, si las hubiera. De las resoluciones de los gobernadores pueden alzarse las juntas municipales en el término de ocho días ante el Gobierno, que ha de acordar en el de sesenta, oyendo al Consejo de Estado. Si llegase el 15 de Diciembre sin resolución del Gobierno, regirán los presupuestos aprobados por la junta

Son en todo caso ejecutivos con aprobación de la junta municipal, y sin perjuicio de los recursos á que hubiere lugar según la ley, los presupuestos formados para atender á las medidas sanitarias de absoluta urgencia en las calamidades públicas, y obras de carácter perentorio cuando el importe no exceda de dos pesetas y media por vecino, ni de la tercera parte del presupuesto ordinario.

Todos los ayuntamientos han de remitir al Gobierno, por conducto de los gobernadores, resúmenes de sus presupuestos de gastos é ingresos definitivamente aprobados.

La recaudación y administración de los fondos municipales se efectuará por agentes y delegados de los ayuntamientos; la distribución é inversión se acordará mensualmente por la corporación misma. La ordenación de los pagos corresponde al alcalde; la intervención estará á cargo del contador, donde le hubiere, y en su defecto se desempeñará por el regidor que elija el ayuntamiento. En las poblaciones cuyo presupuesto no baje de 100.000 pesetas habrá un contador de fondos municipales.

El contador ó el concejal interventor formará las cuentas de cada ejercicio, que se someterán al ayuntamiento, previo dictamen del síndico, y pasarán á la junta municipal, que ha de revisarlas y censurarlas en la primera quincena del mes de Agosto.

La aprobación de las cuentas municipales, cuando los gastos no excedieren de 100.000 pesetas, corresponde al gobernador, oyendo á la comisión provincial, y si pasan de esa suma, al Tribunal de las del Reino, previo informe del gobernador y de la comisión provincial.

Es aplicable también á los ayuntamientos la ley gene-

ral de contabilidad en cuanto no se oponga á las disposiciones especiales que les conciernen.

Los presupuestos municipales sumaban 48.750.000 pesetas en 1854; en el ejercicio de 1863-64 importaron ya 102.250.000; en el de 1888-89 llegan los gastos á pesetas 229.734.702. Ahora no se publica, ni se lleva siquiera, la estadística de esos presupuestos.

Tan precaria es la situación financiera de las diputaciones y ayuntamientos, que tienen contraídos grandes débitos con la hacienda del Estado por el atraso en los pagos de contribuciones y rentas. De aquí las leyes de 1.° de Agosto de 1887 y 14 de Mayo de 1889 y la llamada de moratorias del 16 de Abril de 1895, confirmada después en todos los presupuestos, que han tendido á dar facilidades á las provincias y á los pueblos para que hagan efectivos sus descubiertos con el Tesoro.

Las condiciones de nuestra administración local son peores todavía que las señaladas en la del Estado; los grandes vicios de aquélla están reconocidos y han sido oficialmente comprobados muchas veces, y esto es cosa que no puede olvidarse, cuando tanto se habla de descentralización y autonomía, ya que, por una parte, es notorio el abuso que han hecho de sus facultades las corporaciones locales, y es de otro lado evidente que la administración central más bien ha fomentado que corregido esos males.

FIN

INDICE

PARTE ESPECIAL

Examen de la hacienda pública española.

Páginas.

SECCIÓN PRIMERA.—*Introducción histórica.*

I.—Preliminares..... 5
II.—La hacienda bajo la dominación romana 12
III.—La hacienda de los godos..... 28
IV.—La hacienda en el período de la Reconquista. 37
V.—La hacienda en tiempo de los Reyes Católicos..... 60
VI.—La hacienda bajo el gobiérno de la dinastía austriaca..... 70
VII.—La hacienda de los Borbones hasta las Cortes de Cádiz..... 87
VIII.—Desde las Cortes de Cádiz hasta 1845..... 104
IX.—La hacienda desde el moderno sistema tributario hasta 1875..... 124

SECCIÓN SEGUNDA.—*Los gastos públicos en España.*

I.—Consideraciones generales..... 144
II.—Los gastos del personal y el material..... 161
III.—Gastos que ocasiona la organización política.. 177
IV.—Gastos para la realización inmediata del derecho..... 194
V.—Gastos en materia de religión y moralidad.... 199
VI.—Gastos con relación á la ciencia y el arte..... 211
VII.—Gastos en la esfera económica..... 220

Páginas.

VIII.—Gastos para la administración de la hacienda.. 237
IX.—Fernando Poo.. 242
X.—Gastos extraordinarios.—Deuda y cargas de justicia 245

SECCIÓN TERCERA.—*Los ingresos del presupuesto español.*

I.—Consideraciones generales..... 263
II.—Propiedades del Estado.—Los montes..... 273
III.—Las minas..... 287
IV.—Retribución de los servicios del Estado..... 293
V.—Fines de cultura y servicios administrativos.—Religión, moralidad y enseñanza..... 302
VI.—La acuñación de la moneda..... 312
VII.—El servicio de comunicaciones..... 322
VIII.—Otros varios servicios administrativos..... 332
IX.—Servicios fiscales.—El estanco del tabaco. . . 338
X.—Monopolios de cerillas y explosivos..... 350
XI.—Monopolio de los juegos de azar.—La lotería.. 358
XII.—Los impuestos.—Su clasificación..... 364
XIII.—Impuestos personales.—El servicio militar... 369
XIV.—Impuestos en especie.—Los alojamientos y suministros..... 383
XV.—Impuestos sobre las personas.—Cédulas y grandezas..... 387
XVI.—Impuestos sobre el capital.—Derechos reales y trasmisión de bienes..... 397
XVII.—Impuestos de timbre y sobre pagos de las cajas públicas..... 406
XVIII.—Impuestos sobre la renta.—Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería..... 414
XIX.—Contribución industrial y de comercio..... 435
XX.—Impuestos sobre las minas.—Veinte por ciento de propios.—Diez por ciento de los aprovechamientos forestales..... 449
XXI.—Impuesto sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria..... 457
XXII.—Impuestos sobre la circulación.—Transportes de viajeros y mercancías..... 469
XXIII.—Impuesto de aduanas..... 475
XXIV.—Impuesto de consumos..... 492
XXV.—Impuestos sobre los alcoholes, el azúcar, la achicoria y materias que sirven para el alumbrado..... 504

UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 06540 0858